



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

La ejecución de las estrategias de codesarrollo en las políticas de administración migratoria de
la Unión Europea

TESIS

**QUE PARA OPTAR AL GRADO DE DR. EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, CON
ORIENTACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA

JAVIER URBANO REYES

DIRECTORA DE TESIS: DRA. CECILIA IMAZ BAYONA

CO-DIRECTOR: DR. CÉSAR PÉREZ ESPINOSA

CO-DIRECTOR: DRA. ELAINE LEVINE

LECTOR: DRA. ANA MARÍA ARAGONÉS

LECTOR: DR. CARLOS BALLESTEROS

LECTOR: DR. THOMAS FRIDOLIN LEGLER

LECTORA: DRA. LUZ ARACELI GONZÁLEZ URESTI

JUNIO DE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Presentación	5
Introducción	8
CAPÍTULO 1	17
1.2 La migración internacional: la emergencia de un fenómeno de alcance global.....	17
1.3 La migración en un sistema mundial. Las nuevas características de la migración internacional.....	22
1.4 La respuesta del Derecho Internacional a las nuevas características de la migración internacional.....	38
1.5 El sistema de las Naciones Unidas y la protección de los derechos básicos de los migrantes internacionales.....	42
1.6 Las fortalezas y debilidades del Derecho Internacional como mecanismo de protección de los derechos humanos de los migrantes internacionales.....	51
1.6.1.- Las fortalezas.....	51
1.6.2.- Las debilidades.....	53
Conclusiones.....	54
CAPÍTULO 2	57
2.1.- Políticas de gestión migratoria en la Europa comunitaria. Las estrategias de los estados nacionales en un contexto de unificación.....	57
2.2 La evolución de las políticas de administración migratoria en Gran Bretaña.....	60
2.3 Francia. La búsqueda de la innovación. Primeras propuestas de cooperación y desarrollo asociadas a la migración.....	68
2.4 Alemania. Entre las tradiciones y las necesidades.....	78
2.5 España. Los debates internos sobre la eficacia de las políticas de migraciones internacionales.....	85
2.6 Modelos nacionales de administración migratoria. Una evaluación a la luz del proceso de armonización de las políticas de migraciones internacionales en la Unión Europea.....	95
CAPÍTULO 3	100
3.1.- Las políticas migratorias en la Unión Europea. Las estrategias desde una visión comunitaria.....	101
3.2 El Acuerdo de Schengen. La asociación entre migración y seguridad.....	102
3.3 El Consejo Europeo de Tampere (1999). El reconocimiento de la necesidad del Codesarrollo y la cooperación internacional como estrategias de administración migratoria.....	106
3.4 El Tratado de Maastricht. Las primeras propuestas sobre armonización en materia de inmigración y asilo.....	109
3.5 El Tratado de Ámsterdam. Los mandatos para la armonización en materia migratoria.....	110
3.6 Instrumentos de promoción del desarrollo asociados a la movilidad migratoria en la UE. Sus límites y potencialidades.....	114
3.6.1.- El programa AENEAS.....	114
3.6.2.- Programa URB-AL.....	117
3.6.3.- Programa PHARE.....	118
3.6.4.- Programa TACIS.....	121
3.6.5.- Programa SAPARD.....	123
3.6.6.- Programa MEDA.....	124
3.7 Una evaluación general de las estrategias de la Unión Europea en materia de cooperación internacional y su impacto en las políticas migratorias.....	126
CAPÍTULO 4	132
4.1 Algunas propuestas para una nueva interpretación de la gestión migratoria.....	133
4.1.2 La migración es un fenómeno global y transnacional que afecta fundamentalmente a la localidad.....	134

4.1.3.- Más allá del control migratorio: el fomento y la promoción como ejes de gestión migratoria.....	136
4.1.4.- La movilidad migratoria es un factor de desarrollo. El retorno es cada vez más inviable.....	138
4.1.5.- Hacer gobernable al fenómeno migratorio precisa definir la relación virtuosa entre Migración, Desarrollo y Cooperación.....	140
4.1.6.- La migración es un fenómeno transnacional.....	145
4.1.7.- Es necesario <i>gestionar la migración</i> . El control es sólo una herramienta, no un fin.....	147
4.1.8.- La cooperación para la gestión migratoria se fundamenta en <i>buenas prácticas</i>	151
4.1.9.- Cambiar el discurso de la migración es básico.....	152
4.1.10.- El migrante es un portador neto de <i>capital social</i>	153
4.2 Migración y desarrollo. ¿Los migrantes pueden ser vectores de desarrollo? La posición de los países de origen.....	155
4.3 La posición de los países de recepción en relación a los efectos de la inmigración en su desarrollo.....	160
4.4 La relación entre la migración y el desarrollo vista por los organismos internacionales.....	163
4.5 El Codesarrollo como estrategia de gestión de los flujos migratorios.....	168
4.6.- Los proyectos basados en la filosofía del Codesarrollo en la cooperación española y francesa. Algunos estudios de caso.....	174
4.6.1.- El proyecto Cañar-Murcia.....	176
4.6.2.- El proyecto Barcelona-Pichincha-Azuay.....	184
4.6.3.- Proyectos de inserción laboral en Ecuador en el marco del codesarrollo.....	187
4.6.4.- Proyectos de desarrollo en la agricultura.....	188
4.6.5.- Proyectos de movimiento temporal de trabajadores agrícolas.....	189
4.6.6.- Proyectos de codesarrollo en Francia.....	193
4.7 Las limitaciones y las fortalezas del Codesarrollo como mecanismo para la gestión de flujos migratorios.....	196
4.7.1.- Las limitaciones.....	196
4.7.2.- Las fortalezas.....	201
Conclusiones.....	204
Consideraciones finales.....	207
Bibliografía.....	213

INDICE DE FIGURAS Y ESTADÍSTICAS

Capítulo 1

Estadística 1.- Evolución de los flujos migratorios internacionales (1965-2005, en millones).....	30
Estadística 2.- Regiones más importantes receptoras de migrantes (2005).....	32
Figura 1.- La protección de los migrantes internacionales. El acervo del derecho internacional.....	50

Capítulo 2

Figura 2.1.- Administración de la migración en Gran Bretaña (revisiones de 1968 y 1976).....	65
Estadística 2.1.- Inmigrantes en Francia por orígenes nacionales (censo de 1931).....	69
Estadística 2.2.- Ingreso de extranjeros en Francia (1974-1975).....	71
Figura 2.2. - Estrategias de administración migratoria en Francia (1980-1990).....	73
Figura 2.3.- Francia: administración actual de los asuntos de migración (2004).....	76
Figura 2.4.- Ley de Extranjería en Alemania (enero de 2005).....	82
Figura 2.5.- Evolución de las normas migratorias en España. La 4/2000.....	90
Figura 2.6.- Ley de Extranjería de España (8/2000).....	92

Capítulo 3

Figura 3.1.- Las estrategias europeas en materia de flujos migratorios.....	116
Figura 3.2.- Instrumentos de desarrollo asociados a la migración.....	118
Figura 3.3.- Cooperación y desarrollo.....	121

Capítulo 4

Figura 4.1.- La Gestión de flujos migratorios.....	150
Figura 4.2.- Estrategias generales del Codesarrollo.....	169
Figura 4.3.- El Codesarrollo como propuesta de la cooperación asociada a la migración.....	172
Figura 4.4.- Proyectos de codesarrollo en funcionamiento.....	176
Figura 4.5.- Ejecución del proyecto Cañar-Murcia. El marco institucional.....	177
Figura 4.6.- El proceso de elaboración del proyecto	178
Figura 4.7.- La evaluación participativa en el proyecto Cañar-Murcia.....	179
Figura 4.8.- La corresponsabilidad financiera en el proyecto Cañar-Murcia.....	180
Figura 4.9.- Las estrategias de evaluación de proyectos.....	181
Figura 4.10.- La <i>condición relacional</i> de la migración.....	183
Figura 4.11 Estrategias de evaluación de proyectos de cooperación internacional.....	183
Figura 4.12.- Proyectos de codesarrollo en ejecución.....	184
Figura 4.13.- Proyectos de codesarrollo en ejecución. Resultados.....	186
Figura 4.14.- Proyectos de codesarrollo en ejecución.	189
Figura 4.15.- Proyectos de codesarrollo en ejecución. Resultados.....	190
Figura 4.16.- Proyectos de codesarrollo en ejecución.....	193
Figura 4.17.- Proyectos de codesarrollo en ejecución. Resultados.....	194
Figura 4.18.- Proyectos de codesarrollo en ejecución.....	195

Presentacion
Introduccion

CAPITULO 1

La migracion internacional: la emergencia de un fenomeno de alcance global

La migracion en un sistema mundial Las nuevas características de la migracion internacional

La respuesta del Derecho Internacional a las nuevas características de la migracion internacional

El sistema de las Naciones Unidas y la proteccion de los derechos basicos de los migrantes internacionales

Las fortalezas y debilidades del Derecho Internacional como mecanismo de proteccion de los derechos humanos de los migrantes internacionales

Las fortalezas

Las debilidades

Conclusiones

CAPITULO 2

Políticas de gestion migratoria en la Europa comunitaria Las estrategias de los estados nacionales en un contexto de unificación

La evolucion de las políticas de administracion migratoria en Gran Bretaña

Francia La búsqueda de la innovación Primeras propuestas de cooperacion y desarrollo asociadas a la migracion

Alemania Entre las tradiciones y las necesidades

España Los debates internos sobre la eficacia de las políticas de migraciones internacionales

Modelos nacionales de administracion migratoria Una evaluacion a la luz del proceso de armonizacion de las políticas de migraciones internacionales en la Union Europea

CAPITULO 3

Las políticas migratorias en la Union Europea Las estrategias desde una vision comunitaria

El Acuerdo de Schengen La asociacion entre migracion y seguridad

El Consejo Europeo de Tampere 1999 El reconocimiento de la necesidad del Codesarrollo y la cooperacion internacional como estrategias de administracion migratoria

El Tratado de Maastricht Las primeras propuestas sobre armonizacion en materia de inmigracion y asilo

El Tratado de Ámsterdam Los mandatos para la armonización en materia migratoria

Instrumentos de promocion del desarrollo asociados a la movilidad migratoria en la UE Sus limites y potencialidades

El programa AENEAS

Programa URB-AL

Programa PHARE

Programa TACIS

Programa SAPARD

Programa MEDA

Una evaluacion general de las estrategias de la Union Europea en materia de cooperacion internacional y su impacto en las políticas migratorias

CAPITULO 4

Algunas propuestas para una nueva interpretacion de la gestion migratoria

La migracion es un fenomeno global y transnacional que afecta fundamentalmente a la localidad

Más allá del control migratorio el fomento y la promoción como ejes de gestión migratoria La movilidad migratoria es un factor de desarrollo El retorno es cada vez más inviable

Hacer gobernable al fenómeno migratorio precisa definir la relación virtuosa entre Migración Desarrollo y Cooperación

La migración es un fenómeno transnacional

Es necesario gestionar la migración El control es solo una herramienta no un fin

La cooperación para la gestión migratoria se fundamenta en buenas prácticas

Cambiar el discurso de la migración es básico

El migrante es un portador neto de capital social

Migración y desarrollo Los migrantes pueden ser vectores de desarrollo La posición de los países de origen

La posición de los países de recepción en relación a los efectos de la inmigración en su desarrollo

La relación entre la migración y el desarrollo vista por los organismos internacionales

El Codesarrollo como estrategia de gestión de los flujos migratorios

Los proyectos basados en la filosofía del Codesarrollo en la cooperación española y francesa Algunos estudios de caso

El proyecto Cañar Murcia

El proyecto Barcelona Pichincha Azuay

Proyectos de inserción laboral en Ecuador en el marco del codesarrollo

Proyectos de desarrollo en la agricultura

Proyectos de movimiento temporal de trabajadores agrícolas

Proyectos de codesarrollo en Francia

Las limitaciones y las fortalezas del Codesarrollo como mecanismo para la gestión de flujos migratorios

Las limitaciones

Las fortalezas

Conclusiones

Consideraciones finales

Bibliografía

Presentación

La presente investigación está dividida en cuatro capítulos y dos conclusiones, una preliminar al final del primer capítulo, y una conclusión general. El primer capítulo tiene como objetivo hacer una *evaluación de la migración internacional contemporánea* cuyas características actuales, se estima, son el resultado de la existencia de una situación de grave dependencia de las naciones pobres respecto de los países ricos. Al respecto, se considera que *la teoría del Sistema mundial de Wallerstein y otros, nos proporciona una sólida explicación teórica de estas relaciones asimétricas*, con la perspectiva de argumentar la necesidad de una distribución justa de responsabilidades entre los países de origen y de recepción, para proteger a las poblaciones en movimiento.

Sin embargo, tomando en cuenta las ineficiencias o limitaciones de las estrategias nacionales para proteger los derechos básicos de las comunidades migrantes, amén de la existencia de un ambiente de criminalización en las políticas públicas locales, se plantea la necesidad de *evaluar la capacidad de las normas internacionales migratorias como herramienta que limite las acciones unilaterales del Estado*, especialmente cuando éste se empeña en defender su soberanía como parapeto o pretexto para excluir de la protección básica a los *no nacionales*. De estas consideraciones, y tomando en cuenta ciertas insuficiencias del acervo de protección migratoria internacional, la investigación se avoca a la búsqueda de ejemplos que nos permitan ponderar las posibilidades de que las naciones se obliguen y sean obligadas al cumplimiento de acuerdos internacionales de protección migratoria.

El segundo capítulo tiene precisamente el objetivo de *evaluar a la Unión Europea (UE) como un laboratorio de ensayo relativo a las políticas comunes de protección migratoria*, especialmente por las características únicas de la actual Europa de los 27, que ha logrado desarrollar políticas públicas supranacionales fundamentalmente desde dos principios jurídicos: el de *primacía* y desde el principio de *efecto directo* de la norma comunitaria.

Sin embargo, el identificar que las políticas migratorias de la UE se encuentran en un *impasse* por la presencia hegemónica de las naciones más poderosas que pretenden imponer sus criterios al desarrollo del acervo armonizado en la materia, el presente capítulo se encuentra ante la necesidad

de *analizar las características de las políticas estatales de Francia, España, Alemania y Francia*, los cuatro países que pretenden guiar la discusión de las políticas migratorias comunitarias, por encima incluso de los mandatos legales que desde 1997 pretenden generar un acervo migratorio común.

En esta línea, *el tercer capítulo de esta investigación tiene el objetivo de prolongar el debate sobre este llamado impasse, al analizar los esfuerzos que han realizado las principales instituciones comunitarias como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la UE, entre otros, para la construcción de una norma migratoria*, tomando en cuenta la existencia de intereses encontrados y francamente contrarios entre algunos de los países más relevantes del espacio de integración, con el fin de establecer virtudes, limitaciones y posibles complementariedades entre las propuestas de las naciones en lo particular y las instituciones comunitarias en lo general.

Finalmente, y tomando en cuenta que desde el primer momento de la investigación se ha buscado una propuesta de política migratoria cercana al migrante internacional, *el cuarto y último capítulo de esta investigación pretende argumentar las limitaciones de la triada que tradicionalmente define políticas migratorias (el espacio estatal, las normas internacionales y los primeros esfuerzos de integración) para proponer un modelo alternativo a estos tres actores relevantes.*

Al respecto, *el capítulo cuarto define, caracteriza, evalúa y pondera las potencialidades del llamado codesarrollo*, cuya propuesta de gestión migratoria difiere sustancialmente de los tres actores mencionados en capítulos precedentes, por su visión, sus objetivos y especialmente por sus principios y los conceptos que propone: gestión, administración, corresponsabilidad, reintegración, desarrollo local, actores participantes, democracia y legitimidad y proyectos de base, entre otros.

De estas consideraciones, *la investigación que se presenta sigue la siguiente lógica*: ante la presencia de políticas nacionales que criminalizan a los migrantes internacionales, en razón de la existencia de normas internacionales que tienen una eficacia modesta o francamente nula para limitar las acciones excluyentes del Estado respecto de las poblaciones migrantes, y ante el impasse de los ensayos comunitarios para definir normas de obligado cumplimiento en materia migratoria, que a su vez se constituyan en *espejos* de

las naciones afectadas por la migración, el codesarrollo plantea que es necesario un cambio de discurso, argumenta la necesidad de acotar la hegemonía del Estado como origen de las políticas públicas, en razón de que la migración afecta a poblaciones en espacios bien delimitados, y que son éstas las que tienen no sólo la obligación, sino el derecho de definir desde sus propias necesidades e intereses (frecuentemente diferentes al interés del centro) la forma en la cual enfrentarán los efectos de una migración que en sí misma no es mala ni es un problema, sino una oportunidad, dependiendo de la estrategia que se utilice.

A diferencia de las propuestas del Estado, de las normas internacionales o de los ensayos comunitarios, el codesarrollo hace una aportación decisiva, esto es, el migrante es un actor capacitado para participar en el desarrollo, es un actor consciente que requiere apoyo complementario, no sustitutivo de sus potencialidades, y sobre todo, el migrante no es un objeto de política pública, sino un sujeto de la misma, ya que hasta hoy no sólo se le criminaliza, sino se le mira como una entidad pasiva, vulnerable, altamente dependiente y profundamente victimizada y el codesarrollo plantea lo contrario: el migrante define, actúa, innova, inicia, gestiona, y ahí es precisamente donde reside la valía del modelo propuesto: el cambio de discurso es el inicio de acciones solidarias con esta población que como nunca requiere que los tomadores de decisiones los vean con otros ojos, pues ellos son el primer paso de la *pedagogía social*: si la política pública los mira con otra perspectiva, muy posiblemente se podría reorientar la visión que de los migrantes internacionales tienen las poblaciones llamadas nativas.

Introducción

¿Cómo se define una política migratoria exitosa?, ¿qué requisitos precisa una estrategia en el ámbito migratorio para ser definida como eficiente? La respuesta depende del fin pretendido: si es para retener, una política migratoria exitosa vería cumplido su objetivo en una baja en la salida de personas de su territorio respecto de un tiempo anterior; si fuera restrictiva, su éxito estaría soportado por la cantidad de personas que son ingresadas y excluidas en un marco de control sólido; si fuera por ejemplo, de promoción, una política migratoria positiva sería identificada por el aumento de personas extranjeras que ingresan a un país bajo ciertos criterios. En todos los casos, *el éxito de una política migratoria está relacionada con la cantidad y la calidad (jurídica, profesional, socioeconómica) de personas en movimiento, que el Estado es capaz de dominar, de “gobernar”, bajo principios básicos como la reducción, aumento, selectividad, exclusión, etc.*

Entonces, una política migratoria eficiente se podría definir como aquella que es capaz de modificar la tendencia de un movimiento tradicional de personas no nacionales, en razón de sus intereses locales. Sin embargo, ¿esto se define desde la perspectiva de los estados de origen o de los estados de recepción? Si hacemos esta división es porque en estos primeros años del siglo XXI, lo menos que podemos identificar es un consenso entre estos países para definir una estrategia común para enfrentar las problemáticas derivadas de la migración internacional. Lo que si podemos apreciar es que, a pesar de la falta de acuerdo, la mayor parte de las naciones en el mundo buscan orientar sus políticas migratorias bajo el principio de que el éxito de éstas se sustenta en el posible impacto en el movimiento de personas. Pero parece ser que esta política tiene limitaciones fundamentalmente por la lectura que se tiene del proceso migratorio global.

Hagamos cuatro ejercicios de interpretación: los migrantes internacionales son la comunidad que transfiere a través de las remesas, los recursos económicos más cuantiosos que se mueven desde las naciones ricas a los países pobres, muy por encima de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); las remesas son recursos que en la actualidad doblan o hasta triplican el monto destinado a la Inversión Extranjera Directa (IED), es decir, el movimiento

internacional de personas genera recursos para las naciones pobres que las naciones industrializadas son incapaces de igualar siquiera.

Segundo ejercicio: un migrante internacional logró ampliar su marco de acción al momento de asumir la experiencia migratoria. Más allá de lo traumático que haya resultado el viaje, millones logran hacerse de recursos que en sus naciones de origen era imposible tener. Si bien en ambientes de profunda exclusión social, el migrante puede ganar varias veces más respecto de lo que ingresaba con su trabajo en su región de origen; al tener más recursos, el abanico de opciones de esta persona se amplía. Atención: no sólo para él, sino fundamentalmente para su familia, ya que el migrante puede destinar recursos y posiblemente posponer o evitar la deserción de los hijos de la escuela; éstos, a su vez, pueden tener posibilidades de alimentarse mejor y en forma sostenible, una mejor alimentación posibilita que estos niños sean más resistentes a las enfermedades y que aumenten sus capacidades de aprendizaje, lo que a su vez aumenta sus expectativas de vida: la movilidad internacional del padre permitió que las remesas generaran una cadena de beneficios, de efectos multiplicadores positivos, situación que no se hubiera dado si el padre no hubiera asumido la responsabilidad y la empresa de la migración, ¿estos recursos habrían llegado de la política pública de desarrollo local, en naciones profundamente empobrecidas, profundamente corruptas o ambas?

Tercer ejercicio: El informe denominado Süssmuth del año 2000 en Alemania, reconoció que el país necesita migrantes internacionales porque sus perspectivas de crecimiento natural están por debajo de las tendencias demográficas mínimas para renovar su población; además, en dicho informe se planteó que estas personas son necesarias para sostener las finanzas públicas que se verán presionadas con motivo del aumento de pensionados. Como en el caso anterior, se reconoce que la movilidad migratoria internacional es, si no *la* solución, si por lo menos una herramienta necesaria para paliar los efectos nocivos –nótese la paradoja- del desarrollo alemán.

Vaya un cuarto ejercicio: en Barcelona, el registro de desempleados del año 2004 ascendía a 23,000; al momento de abrirse la convocatoria para la cosecha, se convoca a estos nacionales españoles y responde una cantidad ínfima de personas: 1,800 aproximadamente; de éstas, al final del camino se

presentan a trabajar menos de 70: ¿cuál fue la razón? Según las encuestas, *la inmensa mayoría aludió a la baja percepción salarial y que la oferta laboral no estaba de acuerdo a su perfil profesional ni educativo.*

¿Cuál es el fin de la historia? Autoridades de Barcelona junto con organizaciones locales, tuvieron que realizar *contrataciones a la distancia*, es decir, aprovecharse de los movimientos internacionales de personas para atraer a por lo menos 2,000 trabajadores para que levantaran la cosecha.

Estos cuatro ejercicios parecen ir contra la supuesta racionalidad de las políticas migratorias internacionales en su acepción tradicional: los estados aluden a la necesidad de impactar al movimiento de personas entre fronteras nacionales, frecuentemente a la baja y en forma selectiva o excluyente, mientras que los ejemplos anteriores parecen argumentar algo distinto: que el movimiento internacional de personas es una fuente de recursos relevantes para el desarrollo.

Al respecto, valga la primera consideración: ¿cómo se interpreta el desarrollo? hablar de este concepto es asociarlo al aumento de las capacidades de una persona: si se educa, una persona puede tener acceso al conocimiento, si accede el conocimiento, puede reducir los riesgos de contraer enfermedades (Sida, por ejemplo), si contrae menos enfermedades, sus expectativas de vida aumentan y con ello, esta persona potencia sus facultades, pero aun más: amplía sus oportunidades y sus opciones de vida. *Esto es el desarrollo: el aumento de las capacidades traducidas en oportunidades y libertades*, siguiendo a Amartya Sen. El criterio de evaluación del crecimiento son las llamadas variables macroeconómicas (PIB, inflación, superávit, déficit) mientras el desarrollo es la traducción de ese crecimiento en una vida más plena: aquella que proporciona más oportunidades, más libertades. En otras palabras, *el desarrollo no puede ser asociado exclusivamente a la inversión física en forma automática, sino qué efecto tiene esa inversión física en el aumento de los años de escolaridad, en la cobertura médica, etc.* cosa que muchas veces no sucede, especialmente en las naciones atrasadas.

Es constante, siguiendo esta línea de reflexión, aludir a que las remesas y sus montos de inversión, son el factor que mide el éxito o no de la experiencia migratoria, pero las investigaciones olvidan que esa remesa trae

algo más que el dinero: al enviar los recursos, el migrante establece solidaridades, compromisos, estrategias de administración, definición de jerarquías, ratificación y fortalecimiento de lealtades con las personas que reciben los recursos. Al mantenerse en tiempo y espacio estos compromisos se constituye lo que la teoría llama capital social: *el migrante internacional es un generador neto de capital social.*

En resumen: el movimiento internacional de personas es un evento generador de desarrollo que paradójicamente, se manifiesta por la ausencia del mismo en las zonas de origen y que potencia o sostiene el desarrollo de amplios sectores de los países ricos: la migración originada en la miseria o en la ausencia de perspectivas, amplía las perspectivas de progreso. Sólo esto es posible en el marco de un modelo de desarrollo tan irracional como el que sufrimos en estos primeros años del siglo XXI.

Si la migración es un factor de desarrollo, ¿entonces porqué se imponen en la actualidad las tendencias que defienden la necesidad de reprimir este movimiento de personas? Las respuestas son muy variadas, pero algunas de ellas pueden ser, por ejemplo, el choque que supone para el Estado la llegada masiva de inmigrantes y la transformación de la población antes más o menos homogénea, en una población multiétnica, situación que curiosamente reta a la imaginación a un Estado cuya misión supuestamente era lo contrario: luchar por la homogeneidad y por la unidad.

Otra respuesta tiene que ver tal vez con la presencia de intereses poderosos que ven en el migrante un factor de explotación, y cuyo abanico va desde las empresas legalmente establecidas para el envío de remesas, las empresas de contratación, hasta el crimen organizado, que ha hecho del tráfico, una de las tres fuentes de ingresos ilegales más cuantiosos, sólo detrás del tráfico de armas y de drogas.

Igual respuesta podría darse en el caso de los actores legales: el Estado de recepción y el de origen ganan decenas de miles de millones de dólares, sea desde la recepción de remesas o desde el subsidio que supone pagar menos a un trabajador indocumentado respecto de un documentado: si esto se multiplica por millones, pareciera ser que por el momento es mejor *hacer política de no hacer política, en vez de cerrar la llave de recursos, especialmente en contextos en los cuales las naciones están en conflictos*

derivados de la incompetencia, el desfase o el desgaste de sus modelos de desarrollo internos.

Pero hay una respuesta que pudiera darnos claves de trabajo: hay un discurso arraigado en la idea de que el migrante debe ser visto como un riesgo a la integridad cultural de las naciones. La construcción de una imagen del migrante que no necesariamente corresponde a la realidad, se ha vuelto una veta de explotación política de quienes desean mantenerse en el poder o de quienes desean acceder al mismo: al explotar la ignorancia de la población atacando a poblaciones vulnerables, reproducen y fortalecen una serie de estereotipos cuyo punto culminante es la idea del ilegal: *se es ilegal como tipo jurídico que una autoridad define al configurar un delito, esto es, la entrada sin documentos a un país, pero el concepto se transfiere como título de propiedad a la población promedio: en adelante, la palabra ilegal se utilizará como categoría social, como una frontera entre los privilegiados y los desposeídos, como elemento de jerarquía que permite la exclusión socioeconómica de los migrantes.*

A la palabra ilegal se añade la de inmigrante cuya asignación contiene en sí misma cierta semilla de desprecio social en clave clasista: el *extranjero* es el inmigrante originario de las naciones ricas, el inversionista, el turista, el profesor universitario; el *inmigrante* es la persona que viene en busca de empleo, que no tiene calificaciones laborales, que viene de un país pobre y cuya presencia se constituye en un peligro “porque roba los empleos, afecta la cultura, aumenta la delincuencia”, etc.

En la actualidad, estos discursos son moneda corriente en los debates que sostienen las naciones sobre la mejor forma de enfrentar *el problema de la migración*: aludiendo al concepto de amenaza o esgrimiendo supuestas consideraciones de interés nacional, cada país define su propio discurso unidimensional, como autistas que supuestamente discuten un tema común pero que al final del día terminarán por guiarse por sus propios intereses, legítimos y no legítimos, legales y no legales. En este ambiente, por supuesto es inviable cualquier propuesta de administración migratoria que conceda mejores posibilidades para que la diáspora internacional pueda sufrir menos los embates de las diferentes fuerzas que ven en ellos una fuente inagotable de recursos.

Las normas internacionales han hecho algo importante: nos han marcado diferentes límites y fronteras a la acción en contra de los migrantes, su función seguramente estriba, más que en su capacidad de castigar a quienes no cumplen su mandatos, en constituirse en un elemento de orientación de comportamientos, en una guía de buenas prácticas. La norma internacional parece tener en esta función su frontera.

Hasta hoy, podemos afirmar que el establecimiento de normas de seguimiento obligatorio en el sistema internacional es un asunto cercano a la utopía, pues las naciones anteponen sus intereses nacionales a un problema multilateral, lo que en sí mismo ya es un ejercicio de profunda irracionalidad. Sin embargo, regiones como la Unión Europea (UE) desde 1952 con el Tratado de París, ha demostrado que es posible someter los intereses nacionales a normas supranacionales. Si el proyecto comunitario comenzó con el Carbón y el Acero (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), y aumentó sus acuerdos convergentes en áreas como la energía nuclear (EURATOM), economía (Comunidad Económica Europea) y luego a temas tan delicados como la fiscalidad, la moneda (el Euro) y la movilidad, entre otros, ¿no sería posible que nos marcara una orientación en el establecimiento de un acuerdo multilateral de gestión migratoria? En principio parece que sí, bajo el supuesto de que sí ha logrado acordar sobre temas tan polémicos, ¿porqué no lograrlo en el tema migratorio?

Mala noticia: las naciones más poderosas de la Europa de los 27 exigen privilegios e imponen su peso específico en la definición de las políticas migratorias comunitarias. La autoridad supranacional se ha esforzado en la definición de marcos de referencia pero consigue no más que triunfos modestos, pero cuyo valor se reduce a nada, ya que sus supuestos logros se circunscriben a la construcción de políticas de criminalización de la migración extracomunitaria, aun y cuando pretenda decir al mundo que en sus políticas internas es capaz de ser solidario con los migrantes.

Si no hay expectativas de una mejor política migratoria, ¿entonces qué camino seguir? La misma Europa comunitaria en este ambiente de egoísmos, ha concedido espacio a ciertos actores internacionales que tienen como misión proponer nuevas estrategias de administración migratoria, nuevas mecánicas y

nuevos discursos, nuevos valores y por sobre todo, una nueva lectura de lo que significa el migrante como actor de las relaciones internacionales.

Entre otros, en la UE han aparecido las organizaciones no gubernamentales, las administraciones locales, los centros de investigación, las organizaciones de migrantes, cuya filosofía no necesariamente coincide con los principios rectores de la acción del Estado, lo que en sí mismo es un alivio, si tomamos en cuenta la existencia de un ambiente que nos invita a no hacer nada ante la imposibilidad de lograr nada. Estos actores nos proponen ensayar un modelo de administración migratoria: el codesarrollo.

¿Cuál es su significado? A reserva de su desglose en el capítulo cuarto, el plan del codesarrollo consiste en atender a la migración como un factor de desarrollo, potenciar a la movilidad y no a la ausencia de ésta, como una herramienta de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pero dando un papel relevante a la comunidad local, bajo el principio de que los problemas globales tienen efectos locales y que por lo tanto, una buena estrategia para enfrentar estos impactos, es precisamente desde la acción local.

El codesarrollo plantea la cooperación internacional entre actores alternativos al Estado pero sin excluir a éste; propone no reprimir al movimiento de personas, sino que este movimiento sea una parte complementaria de las acciones de desarrollo de las regiones de origen de estos migrantes; para esto, el codesarrollo invita a que el migrante se involucre en el diseño de sus proyectos de intervención, no como estrategia para que regrese si no es su voluntad, sino para que se constituya en la correa de transmisión de recursos, experiencias, compromisos: sólo explotar lo que ya existe y darle mayor capacidad de incidencia. En este sentido, *el codesarrollo no pretende incidir en la movilidad migratoria, sino incentivar a que este movimiento potencie su capacidad de generación de beneficios.*

Para el diseño de estas estrategias, se involucran las administraciones estatales, los colectivos organizados de migrantes, las organizaciones no gubernamentales interesadas en la temática, y todo aquel que suponga la creación de un marco de intervención democrático, legítimo, que reduzca en lo posible las resistencias hacia una propuesta que invita al esfuerzo, pero que como todo proyecto nuevo, genera escepticismo y tal vez miedo.

Entonces, un proyecto de codesarrollo consistiría en la comunicación entre países/ regiones, cuyo fin sería establecer el grado de dependencia migratoria relacional, es decir: ¿cuántos de mis nacionales viven en tu región?, este criterio es el que define las prioridades: al establecerse este marco de acción, las naciones o regiones establecen ciertos compromisos para el movimiento temporal de migración, para el diseño de proyectos educativos liderados, auspiciados o financiados por los colectivos migrantes, por las ONG's, por las fundaciones, por los gobiernos locales, etc.

El impacto de los proyectos de codesarrollo es multifactorial: lo mismo puede ayudar a ampliar la cobertura educativa, que construir un hospital, dar acceso al agua, cuyo objetivo nada tiene que ver con la represión de los movimientos migratorios de personas: realmente el migrante es sólo la herramienta, el pretexto para generar acciones de desarrollo, cuya única relación con el movimiento de personas es precisamente que está apadrinado por los migrantes, sus organizaciones, y otros actores interesados.

Según podemos apreciar, *el codesarrollo es parte de la cooperación internacional para el desarrollo, cuyo accidente es la diáspora, cuya herramienta de apoyo es el migrante, pero cuyos fines no son necesariamente para auspiciar, proyectar, fomentar, reducir, reconducir o inhibir el flujo migratorio. De hecho, puede ser que haya proyectos expresamente dirigidos a la recuperación de la migración temporal, pero éstos son sólo parte de un abanico amplio de estrategias de intervención cuyo fin último es desarrollar a las poblaciones de origen, utilizando el capital social, las capacidades de iniciativa y de gestión de colectivos migratorios organizados.*

¿Y la población ilegal cuya importancia es superior a las poblaciones a las cuales va dirigido el codesarrollo? El codesarrollo es incapaz de atribuirse la capacidad de modificar la situación de ilegalidad de los migrantes, lo que propone es que ciertas acciones pudieran inhibir, a través del desarrollo, la posibilidad de la migración. Para poder modificar la situación de ilegalidad de las millones de personas que hay en el mundo, es necesaria la acción de los estados nacionales y a la vista de la existencia de un sistema de *estados autistas*, esto por el momento no es posible. Lo que si pretende asumir como responsabilidad el codesarrollo es que se puede hablar de la migración con otro lenguaje, con otros símbolos, no en clave de exclusión o de jerarquía

social, sino hablar de migrante como oportunidad, como alternativa. Paradojas del modelo de desarrollo actual: uno de los colectivos más desprotegidos en el mundo puede enseñar que las alternativas al desarrollo comienzan, sólo comienzan, con el cambio de la educación: el migrante mal entendido por la política pública, genera acciones negativas que agravan más la situación que se pretende solucionar; el migrante bien interpretado puede generar acciones, prácticas solidarias, cuya valía es impagable en un contexto en que la premisa es no hacer nada, no proponer nada, porque nada es posible.

CAPÍTULO 1

El presente capítulo ejerce sobre la teoría del Sistema Mundo, uno de cuyos autores más relevantes es Immanuel Wallerstein. Se usa esta teoría para caracterizar una situación de clara dependencia de las naciones impactadas por los procesos económicos y políticos originados en las naciones centrales, y cuyo efecto más evidente es la pauperización de sus poblaciones y la creciente concentración de la riqueza, además de la debilidad institucional de los estados penetrados por las naciones industrializadas. En este sentido, el producto más acabado de esta situación de *periferización*, es el movimiento de poblaciones empobrecidas hacia los países ricos, lo que da como resultado la exclusión, la grave explotación y la creciente violación de los derechos humanos de estas personas, situación ante la cual *se busca estimar la valía de las normas internacionales como herramienta eficiente para limitar los riesgos de la alta vulnerabilidad en la que los migrantes se mueven, transitan y se integran a las sociedades.*

El objetivo de este primer acercamiento es establecer el rango de responsabilidades que compete a las naciones, desde su condición de expulsoras o de receptoras, tomando en cuenta que como todo fenómeno deslocalizado y transnacional, es parte de una responsabilidad compartida, pues en la actualidad no se puede argumentar que la condición de pobreza excluye de obligaciones o que la situación de privilegio es equivalente de responsabilidad absoluta.

1.2 La migración internacional: la emergencia de un fenómeno de alcance global.

Durante las marchas de protesta que se realizaron en algunas ciudades de la Europa comunitaria hacia finales del año 2003, se podía leer en muchas mantas: *We are here because you were there.* Los portadores de esas simbólicas frases eran inmigrantes de todos los orígenes nacionales: peruanos, ecuatorianos, bolivianos, colombianos, argelinos, marroquíes, nigerianos. Los llamados “extracomunitarios”.

La frase mencionada no era solamente una forma de protesta. En buena medida, *We are here because you were there* resume una polémica que se ha prolongado por décadas sobre la responsabilidad de los países industrializados con el desarrollo de las naciones pobres. Al decir “estamos aquí porque ustedes estuvieron allá”, en forma implícita los inmigrantes, uno de los contingentes más visibles del actual proceso de globalización excluyente, exigían que los países beneficiarios de la globalización asumieran su responsabilidad por el empobrecimiento de sus naciones de origen.

Sin embargo, los países industrializados han rechazado esta responsabilidad, aludiendo a una anécdota que es reveladora de las percepciones que se tienen sobre las comunidades de inmigrantes. Dicen las naciones¹ receptoras: “alguien entra a mi casa sin mi permiso; esta persona, a quien no invité a vivir en mi espacio me dice ‘yo puedo lavarle los pisos, plancharle la ropa’; le permito vivir en mi casa, pero al poco tiempo a esa persona se suma otra, la cual, en palabras de la primera persona que entró a mi casa sin mi permiso, ‘sabe cuidar niños, podar el pasto’. Esta situación se prolonga: llegan más ‘invitados’ pues la casa es grande y tiene espacio suficiente para más personas. En concreto, ¿la invasión de una casa se debe premiar con el derecho de propiedad de la misma?”. En pocas palabras, ¿se debe premiar a quien llegó a un país violando las leyes?

¹ Valga una precisión inicial al uso indiscriminado de las palabras *Estado*, *Nación* o *País*. La presente investigación hará uso alternativo de los tres conceptos, advirtiendo que se hace con dos propósitos: el primero es únicamente con el fin de evitar la constante repetición, pero el segundo es el verdaderamente importante: en el caso de Estado, nación o país, los conceptos están íntimamente ligados al desarrollo de las políticas migratorias internacionales, sea por el efecto que una población extranjera causa en las *estructuras administrativas y territoriales y en la población sometida a las normas emanadas de una autoridad en el caso del Estado, o el impacto que las poblaciones nativas reciben con la llegada de no nacionales, cuyo primer efecto es el desequilibrio al principio de unidad y de comunidad, ese imaginario colectivo que es consustancial al término nación*. En este sentido, se entendería al *Estado* como un... “poder político y complejo institucional organizado sobre un determinado territorio, capaz de ejercer con eficacia razonable el monopolio de la producción de las normas más relevantes y del uso público de la fuerza, la coerción legal sobre las personas, o la sociedad, sometidas a su jurisdicción...” en Rafael Del Águila (ed.). *Manual de Ciencia Política*. Eds. Trotta, Madrid, España, 2000, p. 36. Por su parte, *nación* se interpretaría como: “...la ‘conciencia del nosotros’ fundada en el imaginario parentesco de sangre o la identidad cultural de personas que comparten la creencia en un origen común, se identifican mutuamente como ‘miembros’ de la misma comunidad y con ello se deslindan de su entorno”, en Jürgen Habermas. *La inclusión del otro, estudios de teoría política*. Eds. Paidós Básica, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 108. Finalmente, por lo que se refiere al concepto País, éste se encuentra más asociado y guarda íntima relación con el sentido de pertenencia, con lo cual se usará, con las debidas precauciones dada su definición limitada, al igual que el término Nación.

Buena parte de la argumentación que se desprende de la anécdota es impecable: no se puede recibir con gusto a quien ingresa a una casa sin el permiso del dueño; el mismo dueño tiene el derecho de elegir a sus invitados, igual que le asiste la facultad de decidir a quién no permitirá el ingreso. Sin embargo, la historia no está terminada, pues quienes aluden a la misma, la finalizan antes de llegar a la distribución de responsabilidades propias, por lo tanto, la anécdota debía terminar más o menos así: “Pero a pesar de que eran invasores de mi casa, un día me di cuenta que podía ahorrar mucho dinero si contrataba a estos ‘invitados’ por un salario dos, tres o cuatro veces menor al que le pagaría a un nacional; posteriormente me di cuenta de que eran sumamente rentables estas personas porque trabajaban 14 horas al día y que aparte de eso, no debía pagarles su seguro médico, seguro de desempleo, pensión, no debía regresarles sus impuestos.

En suma, que siendo ilegal su visita, al final de cuentas me resultada tan rentable esa situación, que terminé por aceptarla, a pesar de que en muchos momentos hiciera rabietas por su presencia”.

Las anécdotas sobre la inmigración, vista desde la visión de los países expulsores o de las naciones de recepción, frecuentemente se acaban antes de llegar a la responsabilidad de uno o de otro. Las naciones expulsoras constantemente claman por mejor protección de sus nacionales, por las muertes de personas en las fronteras internacionales; por la vejación de los derechos de migrantes, pero evaden responsabilizarse por su incapacidad de generar desarrollo, ni más ni menos que la verdadera solución a los problemas derivados de la migración. Los países de recepción por su parte, aludiendo al derecho soberano de cerrar sus fronteras, generan un ambiente de rechazo y de exclusión de personas que aportan sus impuestos, que dejan su fuerza de trabajo, pero que sólo se les valora en tanto mano de obra. Por esto, la polémica sobre la migración en los países ricos comenzó, no solamente con su aumento numérico, sino precisamente a partir de que estos colectivos comenzaron a exigir su valoración como sujetos políticos y no sólo como fuerza laboral.

¿Y en dónde queda la población de migrantes, cuál es su papel en las discusiones académicas, en el diseño de política pública, en las estériles discusiones de los directores del gran concierto de la globalización?

Evidentemente no aparecen, son como una población invisible, como un actor transparente o en el peor de los casos, son una población rentable para la industria de la migración ilegal como los traficantes de personas y de la industria legal, como las empresas de remesas.

¿Cómo se interpreta en estos tiempos a los migrantes internacionales? Hasta hoy el discurso los alude como un conglomerado pasivo, que no tiene capacidad de movilidad y cuyo futuro está en manos de otros actores y que si no reciben ayuda están condenados a vivir en una situación de permanente vulnerabilidad. De esta percepción se generan diversos tipos de política migratoria cuyo fin es contener, rechazar a poblaciones que precisamente por sus condiciones socioeconómicas se convierten en un riesgo para las naciones ricas.

¿Se puede cambiar esta situación? Según podemos interpretar, todo cambio inicia en la forma de llamar a las cosas. La asignación de adjetivos, conceptos, denota una forma de concebir algo en razón de su categoría social, de su jerarquía en relación a lo que se entiende como *normal*; por ejemplo, llamar *ilegal* a un inmigrante no es negativo en sí mismo, ya que si la persona entró a un país sin cubrir los requisitos marcados en la ley (aun cuando esta ley sea injusta), comete una ilegalidad; sin embargo, la palabra ilegal supone la tipificación de un delito que sólo corresponde a las instancias competentes (un juez, un ministerio público, etc.) por lo cual esta ilegalidad sólo podría ser interpretada por las autoridades competentes. *Lo que sucede hoy con la palabra ilegal es que se ha utilizado como categoría social, como adjetivo que delimita a quienes si tienen derechos (los nacionales), respecto de quienes no los tienen (los extranjeros indocumentados), es decir, en la actualidad la palabra ilegal se ha establecido como una categoría social de exclusión, como una frontera, un patrimonio que identifica a los privilegiados respecto de quienes no tuvieron la suerte de nacer en territorio adecuado.*

Pero también debemos tener muy claro lo siguiente: los estados nacionales no sólo están siendo afectados por el ingreso o la salida de millones de personas en sus territorios. Además, esta situación ha coincidido con un profundo desgaste de las políticas de desarrollo local en las naciones industrializadas.

Por ejemplo, Estados Unidos tenía para el año 2005, cerca de 31 millones de pobres, de los cuales por lo menos 16 millones se encontraban en pobreza extrema; asimismo, cerca de 48 millones de estadounidenses no tenían acceso a la salud². En pocas palabras, *la inmigración se integra en la agenda política de las naciones industrializadas precisamente cuando es más tenso el debate en torno a la ineficacia de las políticas públicas, que a su vez coloca en la mesa de análisis la pregunta: ¿quiénes deben ser integrados a las nuevas estrategias de desarrollo? Por supuesto, que esta polémica se constituye en fuente de pugnas y de intersección de intereses*, cuyo discurso promedio plantea entonces que los primeros que deberían ser beneficiados por el desarrollo son los ciudadanos, en tanto que los extranjeros esperarían hasta el final, más aun si éstos fueran *ilegales*.

De estas consideraciones, podemos establecer que *las corrientes migratorias internacionales toman una importancia nodal en las políticas mundiales, paralelamente a la discusión que tiene lugar en los países industrializados sobre las nuevas estrategias para cubrir a sus colectivos nacionales más excluidos*. Evidentemente esto tensa más la situación, cuyo agravamiento encuentra su fuente de alimentación en los discursos sobre la ilegalidad y sobre los peligros que supone el migrante.

Con este marco referencial, diversas institucionales nacionales e internacionales han tomado su papel en el escenario internacional, para establecer que aun y cuando a los estados nacionales les compete y les asiste cierta autoridad para limitar el ingreso de no nacionales a su territorio, también hay límites, cuya frontera está marcada por un acervo de normas, convenciones y otros instrumentos internacionales cuyo valor reside en la definición de principios solidarios para el tratamiento de los extranjeros, precisamente en momentos en los cuales esta comunidad es rehén de adjetivos como *ilegal, delincuente, amenaza o riesgo*.

² Alterinfos, América Latina, Difusión De L'information sur L'amerique Latine, 4 de agosto de 2006.

Desde la crisis económica de 1973, el movimiento de personas a través de las fronteras nacionales ha cambiado en forma vertiginosa. La denominada circularidad migratoria (la estancia temporal de un inmigrante en el país huésped y su regreso a su país de origen en lapsos cortos de tiempo) ha dando paso al aumento de la inmigración permanente y con ello la reunificación familiar, proceso para el cual los estados nacionales no están preparados, ni en términos de infraestructura, legislación, reeducación ciudadana (educación para la tolerancia y la diferencia) y hasta donde se puede advertir, tampoco en términos de la voluntad política.

La migración internacional es parte de una agenda compleja y sumamente polémica: junto a este tema, existen otras agendas igual de importantes como el narcotráfico, el calentamiento global, el terrorismo, el comercio, los conflictos armados internacionales y muchos otros. La migración, como los demás temas antes mencionados, no ha escapado a los egoísmos, intereses y caprichos de las naciones industrializadas, pero debemos atender a que el flujo migratorio no había tenido tanta importancia como la que se le atribuye es estos tiempo, pero no sólo en razón de la cantidad de personas que se mueven entre fronteras, sino también por los efectos que esta diáspora está generando en la situación interna en las naciones afectadas por este fenómeno. Por supuesto, la migración no es una entelequia, es una situación que afecta a la vida cotidiana de las personas y como tal se debe interpretar.

1.3 La migración en un sistema mundial. Las nuevas características de la migración internacional

La globalización frecuentemente es asociada al establecimiento de canales de comunicación del cual no escapa nadie. Todo lo que sucede en el mundo puede ser sabido en tiempo real. La globalización configura diversas dimensiones, aspectos e instrumentos: el Internet, los medios de comunicación, las nuevas reglas del comercio, el surgimiento de actores que rivalizan en poder con los estados nacionales, aunado a que algunos conglomerados industriales muchas veces tienen una capacidad económica mayor a la que tienen países enteros.

Pero la comunicación, los medios, las reglas y los instrumentos de la globalización no tienen una asociación necesariamente positiva con el problema del desarrollo de las naciones en el mundo. Aquí la virtud de la globalización acaba radicalmente cuando vemos sus saldos presentes.

Por ejemplo, África se encuentra para el año 2005, en una situación angustiosa en diversos rubros: el África Subsahariana tiene el 60% de todos los infectados del VIH-Sida en todo el mundo (entre 25 y 28 millones, de más de 40 millones); es una de las regiones con bajas alarmantes en la expectativa de vida: no mayor en promedio a 45 ó 47 años, cuando el promedio general en países con ingresos medios y altos ronda los 76 años. De hecho, los 23 países con menor esperanza de vida se encuentran en África, además de que en la región vive cerca del 10% de la población mundial, aunque sólo participa del 1.2% de comercio mundial (cuando en los años 50 lo hacía con el 3.5%), lo que tiene como resultado que en este continente sólo se tenga el 1% del ingreso mundial³.

Según una de las tesis más socorridas de los apologistas de la globalización, el comercio mundial es generador de riqueza para todas las naciones; sin embargo, las cifras indican que de cada 100 dólares generados por las exportaciones, 97 van hacia las naciones de ingresos altos y medios, y sólo el 3 por ciento llega a las naciones de ingresos bajos: "Si África, Asia Oriental, Asia del Sur y Latinoamérica incrementaran su participación en las exportaciones en tan sólo el uno por ciento, se podría sacar a 128 millones de personas de la pobreza. El incremento del 1 por ciento de la participación de África en el comercio mundial podría generar 70,000 millones de dólares, cinco veces más de lo que recibe el continente en ayuda y alivio de la deuda"⁴.

Es decir, la globalización no ha elevado los niveles de desarrollo sino al contrario, los ha hecho retroceder. El caso latinoamericano es evidente: en 1990 la región tenía una deuda externa superior a los 400,000 millones de dólares, pero entre el año 2003 y el 2005, esta deuda se elevó a más de 800,000 millones de dólares. No sólo eso: entre 1980 y 2003 la región ha transferido, por concepto de intereses, amortización y en menor medida por

³ Datos del Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo 2003; Organización Mundial de la Salud, ONUSIDA, Noviembre de 2005.

⁴ Alberto D. Prieto. La ley del más fuerte, trampas e injusticias del comercio mundial. Intermón Oxfam, Colección de Documentos de Comercio con Justicia, Barcelona, España, 2003, p. 18.

pagos de la deuda base, más de 1 billón 99,000 millones de dólares, lo que supone que esta cifra, canalizada al desarrollo interno del subcontinente, con toda seguridad generaría un ambiente propicio para la retención de mano de obra que cotidianamente sale a otro país en busca de los recursos para su progreso⁵.

Dos regiones, África y Latinoamérica, son ejemplos evidentes de las perversiones de un discurso que propone la igualdad, pero que gradualmente va configurando un sistema de dependencia y concentración de los ingresos, que supone la generación de espacios cada vez más reducidos de prosperidad, frente a grandes regiones sumidas en niveles inhumanos de pobreza: si en los años 80 el 25% de los más ricos poseía el 75% de la riqueza del planeta, para el 2003 el 14% de la población detenta el 78% del PIB global⁶. Estas islas de riqueza en el mar de pobreza genera un ambiente de atracción de las personas excluidas de los beneficios de la globalización, es decir, la dependencia crónica, la pobreza galopante y un Estado cada vez más debilitado, configuran lo que la teoría del Sistema-Mundo denomina como mecanismos de desestructuración de las naciones pobres por la penetración de los países ricos.

Para Wallerstein, el sistema internacional está compuesto por estructuras, grupos, reglas de legitimación, pero que tiene como esencia un desarrollo en permanente tensión entre los estados oprimidos y los estados opresores: “Su vida resulta de las fuerzas conflictivas que lo mantienen unido por tensión y lo desgarran en la medida en que cada uno de los grupos busca eternamente remodelarlo para su beneficio”⁷

Otra característica del sistema mundo se refiere a su condición expansiva, es decir, el movimiento de los factores económicos se mueven en escenarios que superan la capacidad de las entidades estatales para diseñar estrategias tendientes a su control, lo que permite a los detentadores del capital mundial dos posibilidades: una amplia libertad para el desarrollo de sus objetivos y fines y por el otro lado, la multiplicación de sus márgenes de

⁵ La deuda externa ante el Derecho Internacional Público. Parlamento Latinoamericano, Consejo Consultivo, Versión IV, 1998, Diciembre, 2001, p. 4, La Jornada, 21 de abril de 2003; Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2004.

⁶ Alberto D. Prieto. La ley del más fuerte. trampas e injusticias del comercio mundial. *Op. cit.* p. 21

⁷ Immanuel Wallerstein. La agricultura y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI. Eds. Siglo XXI, México, 1ª ed. En español, 2003, p. 489.

beneficio, en un ambiente de profunda desigualdad en la distribución de estas ganancias, todo ello en detrimento del bienestar de las regiones periféricas.

Una condición adicional para el mantenimiento de un ambiente de desigualdades, fundamento del sistema mundo, se sienta sobre la existencia de estados fuertes, capaces de adaptarse a los retos del mercado global. Paralelamente, el sistema-mundo supone la presencia de estados débiles y con poca o nula capacidad de resistir los embates de los estados centrales, lo que condiciona su desarrollo y el bienestar de sus habitantes:

“Las economías mundo están divididas, pues, en Estados del centro y áreas periféricas. No digo *Estados* periféricos, porque una característica de las áreas periféricas es que el Estado indígena es débil, oscilando entre la no existencia (es decir, una situación colonial) y la existencia de un escaso grado de autonomía (es decir, una situación neocolonial)”⁸.

Bajo estas consideraciones, el fin último del fortalecimiento de una situación de dependencia de los países pobres respecto de los centros industrializados, es que el mismo desarrollo económico internacional pone en marcha un sistema que amplía los desequilibrios entre los estados ricos y los pobres, antes que reducirlos o matizar sus impactos negativos.

Para Wallerstein, el proceso de incorporación de los estados débiles a su condición de estados penetrados por los sistemas económicos de las naciones centrales pasa necesariamente por tres etapas.

La primera corresponde a la condición geográfica del país periférico, es decir, su ubicación en los ámbitos de dominio del país rico; en segundo lugar, la incorporación del país pobre al dominio del país poderoso, a través de mecanismos comerciales, políticos, sociales y culturales.

⁸ Immanuel Wallerstein. La agricultura y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI. *Op. cit.* p. 492.

Finalmente, este proceso de integración culmina con la denominada *periferialización*, en un contexto en el cual ninguna de las tres fases es estática, sino que se encuentran en constante evolución⁹.

El proceso de fortalecimiento del sistema-mundo, y paradójicamente el peligro que entraña su radicalización, reside en que: “había perseguido la lógica de la incesante acumulación de capital en forma tan incansable que estaba acercándose a su ideal teórico, la mercantilización de todo. Esto podemos verlo reflejado en múltiples realidades sociológicas nuevas: el grado de mecanización de la producción; la eliminación de las limitaciones espaciales al intercambio de mercancías e información; la desruralización del mundo; el casi agotamiento del ecosistema; el alto grado de monetización del proceso de trabajo, y el consumismo...”¹⁰

El mismo desarrollo de las premisas del sistema-mundo, vistas las reflexiones de Wallerstein, tienen en su seno una serie de contradicciones que amenazan el bienestar de los ricos, ante un proceso globalizador que, contra los intereses de los estados centrales, ha puesto en la mira de los países pobres una fuente de información que ha despertado gradualmente la conciencia de muchos ciudadanos en el sentido de son insostenibles las actuales condiciones de dependencia, de ahí que el mismo Wallerstein alerte sobre la existencia de tres retos básicos de este sistema¹¹:

El primero es la urbanización del mundo, el aumento de la educación y el fortalecimiento de las comunicaciones, que han supuesto el acceso masivo a la información, datos, análisis, etc. que han ido despertando un grado de conciencia política, que es base de las movilizaciones (conciencia traducida en las marchas antiglobalización o las reuniones alternativas a los cónclaves del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Grupo de los 8, entre otros), además de que dichas movilizaciones han tenido como centro de crítica la incapacidad de los estados nacionales para proveer satisfactores a sus ciudadanos, acrecentado el proceso de deslegitimación de estas entidades. En segundo lugar, el Estado se encuentra atrapado por dos necesidades encontradas: la necesidad de seguir subsidiando a las empresas privadas en

⁹ Immanuel Wallerstein. El moderno sistema mundial. La Segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850. Eds. Siglo XXI, México, 1998, 511 pp, p. 180.

¹⁰ Immanuel Wallerstein. Después del liberalismo. Siglo XXI, México, 1996, 268 pp, p. 264.

¹¹ *Ibid* p. 264-165.

sus actividades, frente a la necesidad de proteger a la población de los vaivenes de la economía a través de su intervención. Es decir, hay una profunda contradicción entre la misión social del Estado y sus compromisos con la clase empresarial.

Finalmente, el tercer obstáculo lo representa una economía que parece distribuir los bienes para el desarrollo sobre la base de criterios de raza-religión, lo que avizora ambientes de exclusión institucionalizada y de graves tensiones internas y externas.

Bajo estas consideraciones, la migración internacional es analizada por la teoría del sistema mundial¹², desde las siguientes premisas: "...considera a las migraciones internacionales como parte de la dependencia de los países periféricos de los centrales, junto con otros factores económicos, políticos y sociales. Así, los flujos de trabajadores siguen a los flujos internacionales de bienes y capitales..."¹³.

A) La migración internacional se manifiesta a partir de la interacción del Estado receptor y el de origen, teniendo en muchos casos el antecedente de la colonización, que crea un sistema de dependencia, lo que condiciona la dirección de los flujos migratorios. Al desarrollarse la migración en un ambiente esencialmente binacional, se desarrolla un fenómeno poco atendido de la migración internacional: su movilidad fundamenta una *condición relacional migratoria*, es decir, que el estado receptor y el de origen se encuentran atados por el movimiento migratorio, que constantemente les recuerda sus responsabilidades, fallas, vacíos o injerencia, porque el migrante es el resultado de la agudización de las condiciones de dependencia entre uno y otro.

B) Hay una afectación en la soberanía del Estado pues los flujos migratorios rebasan su capacidad de imponer la norma interna como

¹² "Las migraciones internacionales están estrechamente vinculadas a estos procesos de inclusión y exclusión.- La mayoría de las migraciones se producen dentro de redes sociales transnacionales que vinculan a familias y comunidades a través de grandes distancias. Las cadenas migratorias, una vez comenzadas, pueden evolucionar de formas impredecibles. Cualesquiera sean las intenciones originales de los emigrantes, los empresarios y los gobiernos, las migraciones suelen conducir a la reagrupación de las familias, a asentamientos y a la formación de nuevos grupos étnicos en los países receptores". Stephen Castles. Keynote address: Globalisation and migration: some pressing contradictions. UNESCO-MOST Intergovernmental Council, Paris 16 June 1997.

¹³ *Op. cit.* p. 32

reguladora de la migración,¹⁴ es decir, ante la incapacidad de proveer satisfactores básicos a sus ciudadanos, la entidad estatal se ve rebasada en sus esfuerzos por retener a las personas que salen de su territorio.

Sassen-Koob corrobora el planteamiento, al considerar que el agravamiento de las condiciones de dependencia en el actual proceso de globalización se identifican por las siguientes características:¹⁵

A) El redespigie del capital, con inversiones en países del sur, que crea vínculos materiales e ideológicos con el país inversor, estableciendo nuevos canales de comunicación por el que pueden desplazarse flujos humanos.

B) Algunas ciudades convierten en nudos coordinadores del capital transnacional mediante el desarrollo de servicios, especialmente financieros. Esta situación genera un descenso del trabajo asalariado tradicional y un crecimiento en el sector servicios altamente polarizado: en la gama de ocupaciones más baja se genera una demanda de mano de obra inmigrante.

C) Los Estados Unidos se convierten en el principal destino de las inversiones extranjeras, circunstancia que explica el aumento del empleo y la persistencia de una demanda de mano de obra dirigida a la inmigración extranjera, a pesar de las políticas gubernamentales restrictivas.

Es claro que los planteamientos del sistema-mundo nos presentan una relación más que evidente con el actual fenómeno de la migración internacional: el tipo de migración que hoy se integra a la agenda global, es un producto genuino del modelo de desarrollo imperante; el debilitamiento del sistema de protección estatal hacia las poblaciones más desfavorecidas ha hecho de éstas una comunidad propensa a la movilidad geográfica; si hoy por lo menos un tercio de los ingresos de las naciones en el mundo corresponden a

¹⁴ Información adicional sobre las teorías de la migración internacional pueden ser consultadas en Colectivo IOÉ, Wallter Actis, Miguel Ángel de Prada y Carlos Pereda. Inmigrantes, trabajadores y ciudadanos, una visión de las migraciones desde España. Patronat Sud-Nord de la Universitat de Valencia, 1999, 258 pp. Asimismo, el texto de Douglas Massey. Worlds in Motion. Understanding international migration at the end of the millenium. Ed. Clarendon Press-Oxford, 1998. En este texto, uno de los más completos en la materia, Massey realiza un excelente debate entre las diversas concepciones que buscan explicar este multidimensional fenómeno (capítulo 1). Otro texto de igual importancia es el libro de Cristina Blanco. Las Migraciones contemporáneas. Ed. Alianza, Ciencias Sociales, 2000. en especial el capítulo tercero, donde hace una breve pero sustanciosa revisión de las teorías más importantes e la materia. Finalmente, los textos de Saskia Sassen. ¿Losing control? Sovereignty in an age of globalization. Ed. Columbia University Press, New York, 1996. El texto tiene especial valía en el contexto de los debates sobre los cuestionamientos a la soberanía estatal en el marco de lo que ella denomina como "transnacionalización económica".

¹⁵ *Ibid.* p. 20

las exportaciones y los países pobres cada año pierden presencia en el mercado internacional de las mercancías, su capacidad económica para sortear los problemas económicos se agrava.

Por su parte, los medios de comunicación globalizados hacen evidente que el movimiento de las ideas, de la cultura, de las innovaciones científicas y del bienestar en general, se realiza en canales exclusivos denominados “ciudades globales” (Berlín, Roma, Londres, Washington, Nueva York, Bruselas, Madrid, etc.) los cuales mantienen poca o nula comunicación con las ciudades periféricas (San Salvador, Managua, Quito, La Paz, Bamako, Rabat, etc.).

Con esto, el actual modelo de desarrollo lo que genera es que, concentrados los beneficios, atraiga a las poblaciones pauperizadas de los países *periferalizados*. Entonces, es posible afirmar que *buena parte del flujo migratorio actual se debe precisamente a la condición elitista de la distribución de bienes, que es consubstancial al modelo neoliberal vigente.*

A esto último, debemos añadir las causas de orden histórico: buena parte del bienestar del cual gozan las naciones industrializadas tiene que ver con episodios como la colonización. Los recursos madereros, las piedras preciosas, la plata, el petróleo y demás recursos propiedad de las naciones pobres y base de su desarrollo, fueron a dar a las regiones colonizadoras.

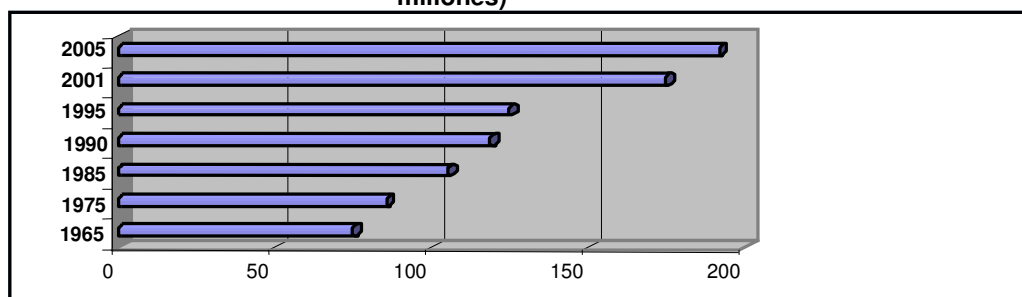
A esta explotación clásica, ahora se integran formas modernas de expropiación (deuda externa, condicionalidad de créditos, “intervenciones preventivas” y otras) que dan por resultado un ambiente grave de dependencia del cual, no debe olvidarse, son responsables en buena medida las naciones que ahora critican a los pobres por su “incapacidad de desarrollarse”.

Bajo estas consideraciones, la manta que rezaba *We are here because you were there* nos plantea una distribución de responsabilidades entre naciones de origen y de recepción, que de no asumirlas agravará aun más el de por sí complicado panorama de la administración de un fenómeno cada vez más complejo como es el movimiento migratorio internacional, cuyo importancia radica en su evolución, en los diversos tipos de migración y en las diferentes formas en que se lee un evento tan apasionante como difícil de aprehender.

I) Su número actual

Desde hace varias décadas, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha dado seguimiento a la evolución de los flujos migratorios internacionales. Una de las aportaciones más relevantes de la ONU, son las relacionadas con el registro estadístico de estos desplazamientos, que según sus investigaciones, ha mantenido un crecimiento sostenido desde los años 60 hasta la actualidad como lo certifica el siguiente cuadro (Ver estadística 1):

Estadística 1.- Evolución de los flujos migratorios internacionales (1965-2005, en millones)



Fuente: Propia, con datos de [The migration-development nexus: Evidence and policy options](#). International Migration Organization, IOM Migration Research Series No. 8, July 2002, Prepared By OIM by Ninna Nyberg Sorensen, Nicholas Van Hear and Poul Egberg Pedersen y Cristina Blanco. [Las migraciones contemporáneas](#). Ed. Alianza, Ciencias Sociales, Madrid, España, año 2000, p. 47. Para los datos correspondientes a 2005 se recurrió a [World Migration 2005. Costs and benefits of international migration](#). International Organization for Migration, Geneva, Switzerland, 2005¹⁶.

Apreciemos lo siguiente de la estadística anterior: desde 1965 la migración internacional no ha dejado de crecer, pero las bases de este crecimiento las debemos encontrar por lo menos 20 años antes, en el contexto de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. *El aumento de la demanda de mano de obra por necesidades de guerra en Europa, a través de los acuerdos binacionales con países africanos, y en Estados Unidos a partir del Acuerdo Bracero, sientan las bases de la construcción de un mercado internacional de mano de obra, cuya vida se prolonga con independencia de la finalización de los acuerdos de referencia.* Además, el que se hayan mantenido dichos acuerdos migratorios desde los años 40 hasta los años 70, permite que los canales de movimiento de mano de obra se haga sólidos y que cobren una vida y dinámica propia, a pesar de que en los primeros años de la década de los 70 se intenta cerrar la frontera a un paso de mano de obra que las naciones ricas promovieron y auspiciaron.

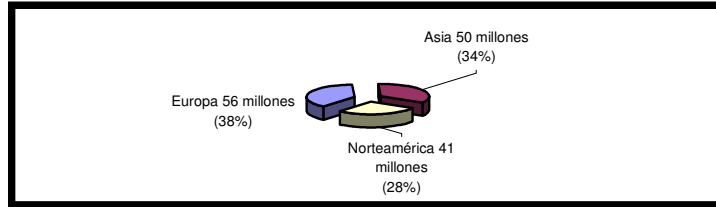
¹⁶ [World Migration 2005. Costs and benefits of international migration](#). International Organization for Migration, Geneva, Switzerland, 2005, varias páginas.

El movimiento migratorio tiene impactos diferenciados en el planeta. Su desplazamiento se manifiesta regularmente de las regiones depauperadas hacia los países o regiones ricas, siguiendo la lógica del movimiento de las ideas, la cultura, la tecnología, los capitales y las mercancías, que se mueve en su mayor parte entre las capitales globales. En este sentido, la migración en un porcentaje de 60%, vive en regiones desarrolladas y 40% en regiones subdesarrolladas. Las regiones que acogen a la mayoría de los migrantes internacionales son Europa con 56 millones, Asia con 50 millones y Norteamérica con 41 millones,¹⁷ lo que apunta al aumento de la región europea como receptora mayoritaria de migrantes, aunque habrá que advertir que en la comparación país por país, Estados Unidos tiene un mayor número, pues en el caso europeo se considera a por lo menos 15 países potencialmente receptores (antes de la ampliación de países miembros, el 1 de mayo de 2004 y del 1 de enero de 2006) y en el caso de América del Norte sólo se considera a la Unión Americana y a Canadá en menor medida (Ver Estadística 2). Estas cifras nos permiten observar que incluso la misma aseveración que refiere al flujo migratorio como un asunto multilateral, por lo menos en términos numéricos no se sostiene, si tomamos en cuenta que en estas tres regiones se concentra casi el 75% de toda la migración mundial y de que entre 1990 y 2005, de los 36 millones de personas que migraron a otras naciones, 33 millones lo hicieron hacia las naciones llamadas industrializadas¹⁸, lo que nos permite considerar que el proceso migratorio global va evolucionando en un proceso de concentración, lo que guarda una íntima relación con la concentración de la riqueza, esto es, los migrantes internacionales sólo siguen al movimiento de los capitales y del desarrollo: a más concentración de capitales en territorios específicos, más concentración de migrantes en ese mismo espacio.

¹⁷ Cuestiones de Políticas Migratorias. Organización Internacional para las Migraciones, No. 2, marzo de 2003, p. 1. Esta publicación destaca asimismo que durante los últimos 35 años el número de migrantes internacionales ha pasado a más del doble. Los datos más actualizados son los de International Migration 2002. United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2002.

¹⁸ *Estado de la población mundial 2006, hacia la esperanza: las mujeres y la migración internacional*, ONU, 2007.

Estadística 2.- Regiones más importantes receptoras de migrantes (2005)



Fuente: World Migration 2005. Costs and benefits of International Migration. International Organization for Migration, IOM, 2005.

En términos estadísticos, y según datos de la ONU, entre 1965 y 1990 los migrantes internacionales eran en promedio el 2,8% de la población mundial¹⁹; para el año 2005 el organismo multilateral estima la cifra en pocos menos del 3%²⁰. En estos datos no figuran las migraciones temporales ni buena parte de las migraciones clandestinas, a decir de algunas otras investigaciones que complementan a las realizadas por la ONU²¹. Este dato es interesante si consideramos que sólo tres de cada 100 habitantes en el planeta tiene la condición de migrante o inmigrante y que por lo tanto, estos contingentes podrían ser fácilmente administrables desde la perspectiva de su número. Sin embargo, se entiende que la problemática no reside en su cantidad, sino en los efectos socio-económicos y culturales que éstos tienen en las capitales globales.

¹⁹ Mónica Álvarez Rodríguez, Francisco Javier González Vallejo. Migración: Los expulsados en búsqueda del paraíso perdido. CUCSH, U de G, Claves, reflexión indispensable. 31 de julio de 2002, otra de las investigaciones que coincide con las realizadas por Álvarez Rodríguez y González Vallejo son las que hizo la Organización internacional de las Migraciones, que destaca que de estos, de 80 a 97 millones son trabajadores migrantes y sus familias y entre 12.1 y 14.5 millones son refugiados y entre 20 y 25 millones de desplazados internos. Algunos datos adicionales sobre la evolución de este fenómeno también pueden ser ubicadas en Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Combatiendo la migración irregular y el tráfico de migrantes: Elementos de una respuesta. Preparado para la Segunda Conferencia Regional sobre Migración Panamá, 11-14 de marzo 1997. Otro documento de gran calidad y que corrobora las cifras anteriores es el de Chris Whitwell. New Migration in the 1990's: a retrospective. Sussex Migration Working Paper, Sussex Centre For Migration Research, december 2002.

²⁰ "...el aumento no ha sido tan significativo como la intensificación del comercio de mercancías o de flujos de capitales, ni justifica que se hable del final del siglo XX como "la era de las migraciones". En total, sólo el 2.3% de la población mundial vivía fuera de su país de origen, tanto en 1965 como en 1990". Marta Roig Vila. Migraciones Internacionales y Globalización: Tendencias Migratorias Internacionales y Regionales, 1965-2000. División de Población Naciones Unidas, Nueva York, 2002, p. 1. ver también Estado de la población mundial 2006, *op. cit.*

²¹ Georges Photios Tapinos. "Mundialización, integración regional, migraciones internacionales", en Cambios de tendencia y problemas fundamentales de la migración internacional: una perspectiva general de los programas de la UNESCO. Las migraciones internacionales, Revista internacional de ciencias sociales, septiembre 2000.

En el caso de los refugiados, la mayoría de estos migrantes forzados están asentados en naciones subdesarrolladas. Se estima en 25 millones este contingente, de los cuales una proporción cercana al 75% vive en países pobres y el resto en naciones industrializadas²². Lo interesante de estas cifras, es que cuestionan muchos de los argumentos que han esgrimido las naciones industrializadas, especialmente a la hora de reclamar que ellos soportan la mayor carga de los refugiados en el mundo, situación que se vuelve tan “insostenible”, hasta el punto en que deben establecer mecanismos que multiplican los requerimientos para aceptar a estas personas, especialmente cuando, según estas naciones, muchas personas buscan beneficiarse de esta figura de protección jurídica, cuando en realidad son migrantes en busca de un trabajo. Al contrario de este discurso, la mayor carga que suponen los refugiados la soportan las naciones pobres.

II) Naciones afectadas por la migración internacional. En 1990, sobre 209 estados del sistema internacional, 98 participaban de forma notable en este proceso (43 como países de recepción, 32 como países de salida y 23 como países de recepción y salida, dejando de lado la gran cantidad de naciones usadas sólo como países de tránsito^{23,24}. Tras las crisis internacionales de los años 70 y 80 y la caída del Muro de Berlín en 1989, es indudable el aumento de países expulsores, receptores o de tránsito de migrantes internacionales de toda la región antes dominada por la antigua Unión Soviética. A principios del siglo XXI, podemos estimar que por lo menos 130 países son activos participantes, en cualquiera de sus modalidades, del movimiento internacional de migrantes²⁵.

²² Fuente: International Migration 2002. United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2002. Además, cifras actualizadas a 2005 se pueden ubicar en Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, Suiza, Julio de 2005, p. 1

²³ Colectivo IOÉ, Wallter Actis, Miguel Ángel de Prada y Carlos Pereda. Inmigrantes, trabajadores y ciudadanos, una visión de las migraciones desde España. Universitat de Valencia, Patronat Sud-Nord, Valencia, España, 1999, p.42.

²⁴ “No sólo ha aumentado la cantidad de personas implicadas en el creciente proceso de migración sino también el número de países de origen y de destino. En 1970, había 64 países principales de origen o de empleo de migrantes, en 1990 los países de importancia relevante habían sobrepasado los 100”. Daniel Martínez. Las normas de la OIT sobre migraciones laborales, OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para las Américas, en <http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K2/ESP/docs/Coop/migra/spsmirdi2-02/spsmirdi2-1.htm#cap1>.

²⁵ Un análisis de la OIT de las pautas de migración actuales en 152 países determinó que, entre 1970 y 1990, el número de países clasificados como importantes receptores de inmigrantes en busca de trabajo pasó de 39 a 67. En el mismo periodo de 20 años, el número de países importantes emisores de emigrantes por motivos laborales pasó de 29 a 55. Los datos se desglosan del libro de Peter Stalker. Workers without Frontiers - The Impact of Globalization on International Migration. Netherland Institut of

Habíamos adelantado que la cantidad de migrantes internacionales respecto de la población mundial en realidad es modesto. Si el criterio de análisis fuera simplemente una cantidad, podríamos considerar al problema de la migración como bastante factible de solucionar. Sin embargo, una de las dificultades para establecer una estrategia migratoria coherente, tiene su origen en los diversos tipos de migración que han surgido en los últimos años, es decir, resulta inútil cualquier política única y homogénea de administración migratoria cuando estos contingentes tienen diferentes motivaciones para su salida: desde la migración forzada, la migración económica, la migración altamente calificada o la migración femenina, que requieren cada cual un diferente tipo de tratamiento legal, es decir, una política migratoria flexible para un tipo de migración variable, como vemos en el siguiente desglose.

III) Aumento de los tipos migratorios.

III.I.- Trabajadores migrantes temporales: es decir, hombres y mujeres que se desplazan a otra nación durante un periodo de tiempo limitado -desde unos meses hasta varios años- con el fin de conseguir empleo y mandar dinero a sus países de origen (remesas) El modelo más conocido es el alemán (*Gasterbeiter* o trabajadores invitados) Sin embargo, este subtipo migratorio gradualmente ha venido perdiendo su condición de flujo preponderante, ya que las políticas restrictivas han acabado prácticamente con el circuito migratorio tradicional; por otra parte, los procesos de reunificación familiar, amén del agravamiento de las condiciones socio-económicas en las naciones de origen, han estimulado a los inmigrantes para ampliar su periodo de estancia en la nación receptora, hasta hacerla en la mayoría de los casos permanente.

III.II.-Migrantes transfronterizos: esta figura tiene preponderancia en las fronteras nacionales donde se identifican diferenciales salariales como factores de atracción. Estos trabajadores realizan sus labores productivas en el país vecino, y tienen a su nación de origen como “país dormitorio”.

Human Rights, London, 2000, lo que sumados, corroboran, con diferencias menores, tanto las cifras del Colectivo IOÉ como las de la OIT.

III.III.- Migrantes altamente calificados: generalmente tienen educación técnica o académica de alto nivel, y se mueven dentro de los mercados de trabajo internos de las empresas transnacionales y de las organizaciones internacionales; son demandados por las naciones que requieren mantener el desarrollo de ciertos sectores productivos y que no tienen la suficiente población para cubrir estas necesidades²⁶. En este caso, los países industrializados diseñan dos tipos de estrategias: para los migrantes de baja calificación se crean políticas de restricción y para los altamente calificados se diseñan acciones de atracción. Como dato ilustrativo, a mediados de los años 90 Estados Unidos tenía una población de 420,000 estudiantes realizando estudios de postgrado, de los cuales 100,000 eran extranjeros; de éstos, entre el 50 y el 79% de los estudiantes, dependiendo de la nacionalidad, tenía serias intenciones de quedarse en EU²⁷, para lo cual la Unión Americana tiene estrategias de retención, cosa que no pasa con inmigrantes no calificados.

III.IV.-Inmigrantes irregulares: son los flujos migratorios que han generado más preocupación en el escenario internacional, por la condición de ilegalidad y desprotección en que se encuentran.²⁸ Como indica Castles, este tipo de inmigrantes, aun cuando no son aceptados en la normativa interna de las naciones receptoras, son implícitamente reconocidos como vitales para muchos sectores productivos: “En algunos casos, los países de inmigración consienten tácitamente este tipo de migración, ya que permite la movilización de mano de obra como respuesta a las demandas de los empresarios sin que ello conlleve costes sociales o medidas de protección de los inmigrantes”²⁹.

²⁶ “La reciente adopción por Nueva Zelandia de un "sistema de puntos de inmigración" según el cual sólo se contratan inmigrantes altamente calificados y económicamente rentables, ilustra el grado de selección que los países de destino pueden actualmente ejercer sobre los flujos migratorios”. Daniel Martínez. Las normas de la OIT sobre migraciones laborales, OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para las Américas. *Op. cit.* p. 4.

²⁷ Adela Pellegrino, *Reflexiones sobre la migración calificada*, Universidad de Uruguay, 2000. en www.rau.edu.uy/sui/publicaciones/algunosTemas/doc_tr12.pdf

²⁸ “Las estimaciones sobre la migración irregular son, a causa de la naturaleza del fenómeno, imprecisas, y las cifras que se manejan, dispares. La cifra citada con mayor frecuencia es la de aproximadamente 30 millones de personas en situación irregular en el mundo”. *Ibid.*

²⁹ Stephen Castles, “Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales”, en *Cambios de tendencia y problemas fundamentales de la migración internacional: una perspectiva general de los programas de la UNESCO*. Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, No. 165, septiembre de 2000. p. 1.

III.V.- Refugiados: Es aquella persona expulsada de su país de origen, ante la falta de garantías a su seguridad. Siendo esta figura una de las más solidarias en la protección de los derechos humanos de los migrantes³⁰, ha sido limitada por las naciones receptoras, con el argumento de que son migrantes económicos disfrazados.

III.VI.- Solicitantes de asilo: Como indica Imaz, son personas que se desplazan cruzando fronteras en busca de protección, al ser perseguidos por motivos políticos, es decir, según la Convención sobre Asilo territorial (artículo 3): "...perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados delitos políticos o personas perseguidas por motivos o delitos políticos"³¹. Al igual que en el caso de los refugiados, aunque en número tal vez mayor, la figura del asilo también ha sido interpretada en los países industrializados como una estrategia para acceder a las naciones desarrolladas por otras vías legales.

III.VII.- Migración forzada: Este grupo incluye no sólo a los refugiados y solicitantes de asilo, sino a una gama de personas afectadas por desastres naturales (sequías prolongadas, deforestación, inundaciones, etc.) y por el desarrollo de nuevos mercados o tecnologías, que depredan los sectores productivos tradicionales y de empleo intensivo de mano de obra en las regiones de origen³².

IV) "Feminización" de la migración internacional. En 1990 se calculaba que el número de mujeres migrantes que vivían fuera de su país

³⁰ El planteamiento de Imaz es claro al referirse al refugio como una figura en plena evolución " ... ya que el cambiar las causas y circunstancias del refugio, el concepto ha sido revisado para adoptar formas más adecuadas de enfrentar ese problema". Cecilia Imaz. La práctica del asilo y del refugio en México. (prólogo de Luis Ortiz Monasterio) Ed. Potrerillos, S. A de C. V., 1995, p. 15. Al respecto la investigadora hace la diferenciación entre las dos figuras, argumentando (citando a Gross Espiel) que el asilo es la condición en la cual un Estado otorga protección a una persona no nacional, la cual es perseguida tras imputársele "delitos políticos", en tanto que los refugiados "son en cierta forma la manifestación concreta de violaciones a los derechos humanos en su país de origen (...) las definiciones de refugiados hacen referencia a una falla en el sistema de protección de los derechos humanos fundamentales de la persona como causal de la búsqueda de refugio". Cecilia Imaz. *Op. cit.* p.71.

³¹ *Ibid.* p. 21-22.

³² En algunas regiones, los flujos de migración son un resultado directo del deterioro del medio ambiente. La deforestación, la desertización, la disminución de la fertilidad de los suelos, las sequías y las inundaciones son fenómenos que obligan a las personas a desplazarse. De forma menos directa, las presiones sobre los recursos y ecosistemas generan competencia económica, conflicto político y guerras, destruyendo los bienes productivos y provocando la huida masiva de personas. Al refugiado político clásico se suma el nuevo refugiado 'medioambiental'. Stephen Castles, "Globalización y migración: algunas contradicciones urgentes", <http://www.unesco.org/issj/rics156/castlesigcspa.html>.

ascendía a 57 millones de personas (48% de la migración internacional)³³. Entre 1995 y el año 2000 permanecía en 48%, cifra que se mantiene en las estadísticas del año 2005, pero con la característica de que por lo menos en una cuarta parte de los países de acogida son superiores en número a los hombres³⁴.

La División de Población de la ONU ha corroborado estas cifras e indica que en regiones como Asia, hay una tendencia a la feminización de la migración aunado a la autonomización de los movimientos migratorios, es decir, que la mujer toma la decisión de iniciar la experiencia migratoria sin la mediación o el apoyo del hombre³⁵.

El concepto de tipo migratorio no es estático. No es una asignación que condena al migrante a ser permanentemente un asilado, refugiado, migrante económico o cualquier otro. Puede ser que un asilado puede eventualmente ser un residente, o que un migrante altamente calificado pueda ser a la vez un inmigrante ilegal. Lo que se quiere hacer notar con esta tipología es que *el Estado está acostumbrado a definir sus políticas a partir de la existencia de un conglomerado de personas que en teoría son comunes en términos de lengua, historia, etc. Cuando la entidad estatal se enfrenta a la necesidad de definir una estrategia sobre la premisa de la diversidad, se encuentra ante el dilema de su propia existencia: el Estado se fundamenta en la idea de la homogeneidad, su misión histórica es la concreción de la unidad, y un idioma distinto, un rito diferente, una religión alternativa cuestionan dicha labor.* Si a esto añadimos las dificultades respecto de la cobertura de poblaciones locales desfavorecidas, por supuesto podremos en alguna medida entender las tensiones que genera la inclusión de nuevos miembros para la repartición de bienes cada vez más escasos.

³³ Serim Timur, "Cambios de tendencia y problemas fundamentales de la migración internacional: una perspectiva general de los programas de la UNESCO". Las migraciones internacionales, Revista internacional de ciencias sociales, septiembre 2000 165, 2000.

³⁴ Stephen Castles. Migración internacional a comienzos del siglo XXI: tendencias y problemas mundiales. *Op. cit.* p. 3.

³⁵ George Martine, Ralph Hakkert y José Miguel Guzmán. Aspectos sociales de la migración internacional: consideraciones preliminares. Equipo de Apoyo Técnico del FNUAP para América Latina y el Caribe. Para ampliar la información revisar Patrick Taran. Desafíos de las migraciones en el siglo xxi: prevención y lucha contra la discriminación en el ámbito internacional. OIT, 28 Agosto 2001. Cursos de verano 2001, El Escorial, España, Universidad Complutense de Madrid.

Entonces, ¿cómo resolver estas tensiones si la llegada de migrantes hasta hoy es imposible de parar? Si los estados nacionales no han logrado establecer un consenso sobre un régimen común de gobernanza migratoria, si aun existen dilemas respecto de los derechos que corresponden a quienes no son nacionales y si cada vez hay mayor presión de fuerzas políticas racistas o si hay intereses de por medio que ven a la migración como una fuente de beneficios, quiere decir que la respuesta no está en los límites de acción del Estado, sino en la definición de un acervo que marque principios de acción, orientaciones generales y en la medida de lo posible, obligaciones para que este dilema de la asignación de derechos, que aun es punto de debate en los países afectados, no se derive hacia la creación de ambientes de exclusión promovida o tolerada por éstos. Es decir, hasta hoy el único marco de referencia que podría tener ciertas virtudes como eje de orientación de política migratoria serían los acuerdos internacionales en la materia, los cuales aun con sus limitaciones, nos marcan principios que por supuesto corresponde enriquecer a los interesados en una mejor política migratoria.

Ahora bien, no perdamos de vista que la migración es vista por las naciones como un asunto de competencia estatal y que por lo tanto el país define sus acciones en función de sus intereses unilaterales.

Si esto es así, podemos afirmar entonces que existe poca o nula atención sobre la necesidad de entender a la migración como un fenómeno que se encuentra por encima de sus capacidades. Si el consenso es éste, *no deberíamos atribuir a las normas internacionales en materia migratoria, más que una función orientadora, como un acervo de comportamientos, como un catálogo de buenas prácticas pero que no de buenas intenciones*, cuyo límite lo marca la voluntad de los estados por cumplir un acuerdo en materia de protección migratoria.

1.4 La respuesta del Derecho Internacional a las nuevas características de la migración internacional.

Las nuevas características de la migración internacional no sólo han supuesto un gran reto a los especialistas y teóricos en la materia. Las nuevas formas y los nuevos tipos migratorios también han puesto a debate un punto central en

lo relativo a los derechos de estas personas: ¿qué derechos debe dárseles, hasta dónde llega el límite de éstos?; ¿cuáles son los criterios para concederles estas prerrogativas?; ¿las normas del Estado en su acepción tradicional tienen la capacidad para gestionar la convivencia de las diversidades cuando su misión original es precisamente procesar las diferencias para la creación de una unidad?

Partamos de una premisa básica: es lugar común afirmar que la inmigración supone la llegada creciente de personas de origen racial y lingüístico distinto a la comunidad autóctona. La primera polémica que se desprende es precisamente la idea general de *comunidad autóctona*; la formación de todos los estados nacionales ha estado influenciada en mayor o menor medida por la presencia de inmigrantes; cuando se afirma la idea de *nativo* o *autóctono* pareciera ser que se usa, no como afirmación de una identidad y solidaridades incluyentes, sino como un concepto excluyente, y precisamente estos conceptos tienen su sustento en un acervo jurídico nacional que establece a los beneficiarios de la protección (los *ciudadanos*) de cara a los excluidos (los *extranjeros*).

Sin embargo, estos criterios excluyentes vienen siendo cuestionados severamente por estudiosos como Habermas, quien afirma:

“Cada vez parece menos sostenible la definición de ciudadanía vinculada a factores de tipo étnico, o etno-cultural si se prefiere, por dos razones: en primer lugar, porque la diferente atribución de derechos que lleva anexa la ciudadanía resulta difícil de justificar razonablemente desde esos presupuestos. Además, porque en un mundo independiente caracterizado por la movilidad geográfica, y que camina hacia organizaciones jurídico-políticas de orden transnacional, el modelo clásico-nacional de ciudadanía no se sostiene”³⁶.

El aumento de las poblaciones inmigrantes en las naciones ricas plantea el debate sobre la compatibilidad o contradicción entre el derecho interno y el Derecho Internacional en relación con el respeto de normas mínimas relativas a sus prerrogativas básicas: ¿Está obligado el Estado huésped a proteger y a conceder derechos iguales a quienes no son sus ciudadanos?, es decir,

³⁶ Sami Nair y Javier de Lucas. Inmigrantes, el desplazamiento en el mundo. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, Madrid, España, 1998, p. 91.

¿aplica la obligación del respeto a las normas internacionales sobre derechos básicos?³⁷.

Para Carrillo Salcedo, la existencia de los derechos humanos universales es incuestionable: “la progresiva afirmación de los derechos humanos en el Derecho Internacional contemporáneo constituye (...) una importante transformación del orden internacional en la medida en que, junto al clásico principio de la soberanía de los estados, ha aparecido otro principio constitucional de orden internacional: el de la dignidad intrínseca de todo ser humano”³⁸.

En este mismo sentido, el artículo 1 de la Resolución de Santiago de Compostela de septiembre de 1989, a cargo del Instituto de Derecho Internacional, entre otras cosas sentencia:

“la obligación de los estados de asegurar su respeto se desprende del propio reconocimiento de esta dignidad proclamada en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta obligación internacional es, según la fórmula utilizada por la Corte Internacional de Justicia, una obligación *ergo omnes*: incumbe a todo Estado con respecto a la comunidad internacional en su conjunto y todo Estado tiene el interés jurídico en la protección de los derechos humanos”³⁹.

Si bien es cierto las sentencias internacionales como la de Santiago de Compostela, consideran que todos los estados deben tener interés en la protección de las condiciones de dignidad del ser humano, es evidente que tales consideraciones caen en el ámbito de la buena voluntad de los países, por lo que el no cumplimiento de dicho instrumental no tiene castigos de ningún

³⁷ “...la protección de los derechos humanos emplaza a los estados a reconocer un acervo básico de la dignidad humana, más allá de sus fronteras, y la obligación de someterse a la fiscalización de la comunidad internacional en materia de derechos humanos. Hoy la protección en la seguridad de la persona, atributo básico del concepto de ciudadanía en su acepción clásica, está siendo administrado tanto por el Estado, como por los organismos internacionales”. Javier Urbano Reyes. Las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea. Análisis del caso español. Tesis de maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España, México, DF, 2002, p.15.

³⁸ Juan Carlos Carrillo-Salcedo, “El problema de la universalidad de los derechos humanos en un mundo diverso”, en Ma. Eugenia Rodríguez, Andrés Tornos (eds.). Derechos culturales y derechos humanos de los inmigrantes. Ed. Universidad Pontificia Comillas, Centro Universitario de Estudios sobre Migraciones, Colección Sociedad y Cultura, No. 3, Madrid, España, año 2000.

³⁹ *Op. cit.*, p. 40. El mismo Carrillo-Salcedo reflexiona, a propósito de esto: “La afirmación de que todo ser humano es titular de derechos propios, oponibles jurídicamente a todos los estados incluido el Estado del que se nacional, constituye sin lugar a dudas una revolución jurídica en el Derecho Internacional en la medida en que, a diferencia del Derecho Internacional clásico, la persona no puede ya ser considerada como un mero objeto del orden internacional”.

tipo. Sin embargo, valen dos consideraciones para establecer porqué los estados deberían estar interesados en atender las propuestas del acervo jurídico de referencia: porque con el paso de los años se ha establecido como consenso que el derecho interno y el derecho internacional se constituyen en fuentes de codificación complementarias.

En esta lógica, las normas nacionales e internacionales son dos fuentes de orientación a los que deben acudir los estados nacionales a la hora de diseñar políticas internas, especialmente cuando éstas tienen impactos directos o indirectos sobre los derechos del ser humano.⁴⁰ Pero estas respuestas, al quedarse en el ámbito del cumplimiento voluntario, no resuelven el problema de las verdaderas obligaciones del Estado con respecto a los migrantes internacionales. Algunas respuestas las intenta dar el Derecho Internacional codificado por el Sistema de las Naciones Unidas, en la medida en que el debate rebasa las consideraciones sobre la aplicabilidad del derecho interno o el derecho internacional: se ubica en el escenario del proceso de integración de nuevas personas a las sociedades receptoras, es decir, involucra la concepción misma sobre la democracia⁴¹ y la ciudadanía⁴².

⁴⁰ "...todos los seres humanos, en cualquiera de los territorios donde puedan encontrarse, son titulares de un conjunto de derechos y obligaciones reconocidos por normas cuyo origen reside en distintos ordenamientos jurídicos. Las primeras disposiciones que serán de aplicación son las del Estado en cuyo territorio se encuentran, las segundas, las del Estado de su nacionalidad, para aquellos casos en que no coincidan con el primero y, finalmente, las normas generales del ordenamiento jurídico internacional que protegen los derechos y libertades fundamentales de la persona en lo que se ha acordado llamar el "estándar mínimo internacional de derechos humanos" que actúa como límite frente a la soberanía del Estado". Concha Blat Mellado. Reflexiones sobre los derechos de los extranjeros y el estándar mínimo internacional de derechos humanos. De la letra a la realidad. Revista Valenciana D'estudis Autònoms Número 28, Tercer trimestre de 1999.

⁴¹ Para Bobbio, una definición mínima de democracia supone la consideración de una forma de gobierno caracterizada por un *conjunto de reglas*, cuya facultad básica es designar a *quién tomará las decisiones y bajo qué procedimientos*. En la medida en que estas decisiones *son tomadas en nombre de una mayoría*, a fin de lograr su supervivencia colectiva interna o externa, se requiere entonces de reglas que representen a esta colectividad porque "la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría", en Norberto Bobbio. El futuro de la democracia. Eds. FCE, México, 1996, p. 24-25. Al respecto, para Lijphart una democracia requiere de cuatro supuestos: mantenimiento del sistema, orden civil, legitimidad y efectividad, esto es, se supone que un régimen democrático tiene altas probabilidades de mantenerse como tal, pues las posibilidades potenciales de violencia civil presente y futura son escasas, lo que da a la democracia la condición de estabilidad, es decir, amplias probabilidades de eficacia. Ver Arend Lijphart. Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa. Eds. Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, Argentina, 1989, p. 14-15.

⁴² El concepto de ciudadanía puede interpretarse como el *reconocimiento que el Estado hace de una persona*. Dicho reconocimiento lo hace acreedor a disfrutar de las libertades que la misma entidad defiende, especialmente los derechos civiles y políticos. En otras palabras, *al reconocer el Estado esta pertenencia, le concede a la persona capacidades jurídicas y políticas*. Pero siguiendo esta consideración, puede ser, dicho por Carracedo, que un ciudadano sea privado de ciertas capacidades legales o políticas, en razón de alguna sentencia legal o fundamentado en procesos políticos que restan capacidad de acceso a formas de participación política (democracia indirecta, por ejemplo). Ver José Rubio Carracedo, José María Rosales y Manuel Toscazo Méndez. Ciudadanía, nacionalismos y derechos humanos. Eds. Trotta, Madrid, España, 2000, p. 11. Ahora bien, la ciudadanía también supone el desarrollo de solidaridades de los que habitan "por derecho" el territorio, lo que a su vez permite la construcción de

1.5 El sistema de las Naciones Unidas y la protección de los derechos básicos de los migrantes internacionales.

La afirmación jurídica de los principios *ergo omnes* relativas a la protección de los derechos básicos de los migrantes internacionales ha sido suscrita por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Por ejemplo, entre los instrumentos diseñados, auspiciados o integrados al acervo general de la ONU podemos destacar el Convenio N° 97 de 1949, relativo a los trabajadores migrantes⁴³ que exige a los estados que lo ratifican, aplicar a los inmigrantes asentados legalmente en su territorio, un trato no menos favorable al aplicado a sus propios nacionales, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo.⁴⁴ En este instrumento podemos identificar que la migración indocumentada aun no se consideraba como factor de importancia como lo es en la actualidad.

En 1972 el Consejo Económico y Social (ECOSOC) llamó la atención sobre la presencia del crimen organizado en el tráfico de seres humanos con fines laborales "en condiciones parecidas a la esclavitud y al trabajo forzoso" (resolución 1706)⁴⁵.

espacio excluyentes, especialmente cuando se identifica la presencia de *no ciudadanos*, es decir, de *extranjeros*, cuyo resultado es la construcción de un *nosotros y los otros*, que a su vez tiene dos traducciones: el Estado concede las capacidades jurídicas y políticas a los ciudadanos, dejando fuera de estas prerrogativas a los extranjeros, es decir, define una *exclusión institucionalizada*. Entre otros, ver Bruno Podestá, Manuel Gómez Galán, Francine Jácome y Jorge Grande (Coords.). Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional. Eds. CEFIR, CIDEAL; INVESP, Madrid, España, 2000, p. 49. Pero incluso ignorando por el momento la existencia de un *los otros*, Kimlicka alerta sobre el desarrollo de espacios de exclusión en razón de la pertenencia a grupos, que a su vez se vuelve una condicionante para la concesión de derechos o la negación de éstos. En este caso, suponemos que la referencia de Kimlicka alude a la existencia de grupos como los indígenas, los pobres, los discapacitados los cuales, al integrar un grupo claramente desaventajado, recibe menos concesiones respecto de quienes son *normales* y que son a su vez ciudadanos. Will Kimlicka. Ciudadanía multicultural. Eds. Paidós, Estado y sociedad, Buenos Aires, Argentina, 2002, p. 240-241.

⁴³ Todos estos instrumentos que se mencionarán a continuación sin duda que tiene su fundamento en uno de los instrumentos de mayor legitimidad e nivel internacional: la Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948: "1. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. (...) 2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía". (Artículo 2).

⁴⁴ Folleto Informativo No.24, Los Derechos de los Trabajadores Migratorios, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs24_sp.htm.

⁴⁵ *Ibid.*

En 1972 la Asamblea General condenó la discriminación contra los trabajadores extranjeros y pidió a los gobiernos finalizar esas prácticas y mejorar las acciones de recepción de trabajadores migratorios (resolución 2920) Asimismo, invitó a los gobiernos a garantizar el respeto de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y les solicitó la ratificación del Convenio N° 97.

La Conferencia Mundial de Población de la ONU (Bucarest, 1974), aprobó el Plan de Acción Mundial sobre Población, destacando las recomendaciones sobre migración internacional de trabajadores, en especial sobre prácticas discriminatorias y tráfico ilícito⁴⁶.

El Convenio 143 sobre las migraciones, de 1975, exige el respeto de los derechos humanos básicos de los trabajadores migratorios, e insiste en la necesidad de eliminar las migraciones clandestinas con fines de empleo. Este convenio identifica la necesidad de crear políticas públicas que garanticen la igualdad en cuestiones como el empleo, la seguridad social y los derechos sindicales y culturales⁴⁷.

En noviembre de 1975 se celebró en Túnez el Seminario sobre los derechos humanos de los trabajadores migrantes. En las conclusiones del evento se subrayó la necesidad de otorgar a esos trabajadores la igualdad ante la ley en lo que se refería a los derechos humanos y a la legislación laboral; tratar humanamente a los extranjeros que permanecían en un Estado ilegalmente⁴⁸ y evitar situaciones en que se mantuviera a los trabajadores migratorios en condiciones ilegales durante largos períodos. El Seminario subrayó el hecho de que tanto los estados de origen como los receptores

⁴⁶ Un instrumento de gran utilidad que ha venido estructurando la ONU es el relativo a la Convención sobre el crimen organizado transnacional, documento en el cual la define claramente los ámbitos de aplicación de las disposiciones, refiriendo en especial los delitos que, como el tráfico de personas, suponen la violación de normativas internas tanto de la nación de origen como la de recepción. Naciones Unidas, año 2000, p. 2.

⁴⁷ "Cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista" (art. 2). En Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965 Entrada en vigor: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19 Serie Tratados de Naciones Unidas N° 9464, Vol. 660, p. 195.

⁴⁸ "El derecho a la libertad de pensamiento, de opinión, de conciencia y de religión; el derecho a manifestar la religión propia o las creencias propias, con sujeción únicamente a las limitaciones que prescriba la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades fundamentales de los demás". (Art. 5e). En Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985.

tenían responsabilidades respecto a los trabajadores migratorios⁴⁹. Al respecto, este seminario fue uno de los primeros eventos en los cuales se destacó el principio de la responsabilidad compartida de los estados por la seguridad de estas personas.

La Primera Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial, (Ginebra, 1978), recomendó elaborar una convención internacional sobre los derechos de los trabajadores migratorios. En 1978 la Asamblea General formuló una recomendación similar en una resolución (33/163) relativa a las "medidas para mejorar la situación y garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migratorios".

En 1985, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) reconoció la necesidad de identificar los esfuerzos en los niveles nacional, bilateral, regional e internacional, para mejorar la situación social de los trabajadores migrantes y sus familias (resolución 1985/24) El Consejo convocó a los estados miembros a establecer o ampliar programas y servicios destinados a mejorar el bienestar de los trabajadores migrantes y sus familias y atender las necesidades y problemas surgidos como consecuencia de las condiciones cambiantes en la migración internacional de trabajadores. Esta resolución insistió en la necesidad de la protección de las familias de los trabajadores migrantes y en el mejoramiento de las condiciones para la integración de la familia en la sociedad de acogida, especialmente de las mujeres y los jóvenes. Se hizo especial énfasis en la importancia de la educación de los niños hijos de inmigrantes, por lo que se propuso mantener y perfeccionar el conocimiento de su lengua materna y de su patrimonio cultural.

En Septiembre de 1989 se celebró en Atenas el Seminario Internacional sobre el diálogo cultural entre los países de origen y los países receptores de trabajadores migratorios, organizado por la ONU. Ese seminario se celebró en respuesta a la solicitud del ECOSOC (resolución 1988/6).

⁴⁹ Una importante aportación que hace la Proclamación de Teherán, proclamada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos (Teherán el 13 de mayo de 1968, ONU, 1968), es la relativa a que "La Declaración Universal de Derechos Humanos enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional".

Al tratar sobre el tema de la integración de los trabajadores migratorios y sus familias en situación regular, se subrayó el papel de la educación. Se estimó que el aprendizaje del idioma del Estado huésped era decisivo para el éxito de la integración, pero al mismo tiempo se estableció que era importante que los niños mantuvieran su identidad, por lo que el consenso fue que la educación debería ser bilingüe. Esta recomendación de ECOSOC tiene importancia primaria, ya que cuestiona el discurso que defiende la necesidad de un idioma hegemónico como requisito previo para la integración y la convivencia sana, política pública que hasta la actualidad se ha constituido en fuente de abusos contra los inmigrantes⁵⁰.

El Seminario de Atenas llegó a la conclusión de que los trabajadores migratorios debían tener el derecho y la oportunidad de fundar asociaciones y afiliarse a ellas. La afiliación de los trabajadores migratorios a los sindicatos – se convino- les abría el camino hacia la participación en los asuntos públicos. Las organizaciones no gubernamentales tenían, asimismo, una función estratégica en el proceso de integración.

En sus recomendaciones sobre los derechos cívicos, el seminario pidió a los estados de acogida facilitar a los trabajadores migratorios el ejercicio del derecho a votar en su Estado de origen y, si esto fuera posible, se evaluara la posibilidad de concederles el derecho a votar y a ser elegidos. Finalmente, recomendaba la aplicación del derecho a la reunión de las familias.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993) convoca a los estados a ratificar la convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares.

La Declaración y Programa de Acción de Viena (parte II, 33 a 35), llama a los estados a garantizar la protección de los derechos humanos de todos los

⁵⁰ Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, Aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992. Los objetivos sobre educación están apoyados por algunos de los resoluciones de este instrumento: “Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales” (art. 4). También se destaca el mandato que indica: “Las políticas y programas nacionales se planificarán y ejecutarán teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías” (art. 5).

trabajadores migratorios y de sus familiares⁵¹, dando relevancia a la creación de condiciones que promuevan mayor armonía y tolerancia entre los trabajadores migratorios y la sociedad del Estado huésped.

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, septiembre de 1994), abordó los problemas de la migración mundial. En el capítulo X del Programa de Acción, pidió asumir un enfoque global para hacer frente a la migración internacional, destacando su llamada de atención para adoptar acciones a fin de afrontar el problema de los trabajadores migratorios documentados e indocumentados, lo que significa que la Conferencia, como pocos instrumentos, intentó abordar el fenómeno de la migración internacional como un hecho social integral, separándose de las leyes nacionales, que diferencian la migración documentada e indocumentada como dos realidades divorciadas.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995) los estados se comprometieron a garantizar que los trabajadores migratorios se beneficiaran de la protección ofrecida por los instrumentos nacionales e internacionales y a tomar medidas contra la explotación de los trabajadores. En el capítulo III del Programa de Acción, se aborda la creación de empleo productivo y la reducción del desempleo, reconociendo la necesidad de intensificar la cooperación internacional y prestar mayor atención a nivel nacional a la situación de los trabajadores migratorios y sus familiares.

Respecto de la integración social, la Cumbre de Copenhague acordó que los gobiernos debían fomentar la igualdad y la justicia social, ampliando la educación básica y desarrollando medidas especiales para facilitar la escolarización de los niños y jóvenes hijos de padres inmigrantes. Además se acordó promover un trato equitativo y la integración de los trabajadores migratorios documentados y sus familias⁵².

⁵¹ Conferencia Mundial de Derechos Humanos Viena, 14 a 25 de junio de 1993, Declaración y Programa de Acción de Viena distr. General, a/conf.157/23, 12 de julio de 1993.

⁵² "Reconocemos que la migración interregional e intrarregional, en particular del Sur al Norte, ha aumentado como consecuencia de la globalización y subrayamos que las políticas relativas a la migración no deben basarse en el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia". En Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban (Sudáfrica), del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001.

Para hacer frente a los problemas de los inmigrantes indocumentados y atender sus necesidades básicas, la cumbre llamó a los gobiernos a cooperar a fin de reducir las causas de la migración indocumentada y castigar a los delincuentes que traficaran con seres humanos, impidiendo su explotación y brindándoles canales adecuados para recurrir a las legislaciones nacionales.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, septiembre de 1995) prestó atención a la situación de las mujeres migrantes. En la Plataforma de Acción que adoptó la Conferencia (cap. IV.D) llamó a los estados a reconocer la vulnerabilidad de las trabajadoras migratorias. Llamó a los gobiernos a establecer servicios lingüísticos y culturales de fácil acceso para las migrantes jóvenes y adultas, incluidas las trabajadoras migratorias que son víctimas de la violencia en razón de su sexo.

En apoyo o complementarios a los instrumentos aludidos, en el transcurso de este siglo se han integrado otros esfuerzos, codificados en documentos como la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración del Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, entre otros instrumentos más.

Todo el proceso evolutivo de las normas de protección migratoria han dado como resultado que hacia el año 2003 entrara en vigor la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, firmada en 1990⁵³, la cual fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1990.

⁵³ Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de Diciembre de 1990. Un documento de referencia es Globalización y Desarrollo, Vigésimonoveno Período de sesiones,

El objetivo de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares es que todos los trabajadores migratorios puedan gozar de sus derechos humanos independientemente de su situación jurídica.

La Convención expone los distintos derechos según se relacionan directamente con la situación de la migración para fines de empleo. Esta convención busca ser el reflejo de la visión actual de las tendencias migratorias, tanto desde el punto de vista de los estados de origen como de los receptores.

La Convención reconoce la condición cambiante de los flujos migratorios internacionales, al definir los derechos que se aplican a ciertas categorías de trabajadores migratorios y sus familias:

- Trabajador fronterizo, el que reside en un Estado vecino al que normalmente regresa cada día o al menos una vez por semana.

- Trabajador de temporada.

Marino, trabajador empleado a bordo de una embarcación registrada en un Estado del que no sea nacional.

- Trabajador en una estructura marina que se encuentra bajo la jurisdicción de un Estado del que no sea nacional.

- Trabajador itinerante.

- Trabajador vinculado a un proyecto concreto.

- Trabajador por cuenta propia.

La Parte VI de la Convención impone una serie de obligaciones a los estados firmantes para promover "condiciones satisfactorias, equitativas y dignas" en relación con la migración internacional de trabajadores y sus familiares. Entre los requisitos figuran la formulación de políticas sobre migración; el intercambio de información con otros estados parte; el suministro de información a empleadores, trabajadores y sus organizaciones acerca de las políticas, leyes y reglamentos relativos a la migración y asistencia a los trabajadores migratorios y sus familias.

La Convención establece normas para la contratación de trabajadores migratorios y para su regreso a sus países de origen. Detalla también las medidas que deben seguirse para combatir la migración ilegal.

Los cerca de 20 instrumentos internacionales de protección migratoria descritos anteriormente, y que entendemos como un acervo general de política migratoria internacional, tienen en común una condición evolutiva en términos cuantitativos y cualitativos. Su condición evolutiva se explica porque que desde el Convenio 97 y hasta el Convenio de protección de los Migrantes y sus Familias, no se ha tocado un solo tema, sino que se han abordado todas las temáticas que tienen una relación directa o indirecta con el bienestar de las poblaciones en movimiento, entre los que destaca la protección a la vida, la educación, la cultura, el acceso a la salud, la seguridad laboral, entre otros, de ahí que una de las virtudes de este acervo jurídico sea precisamente que es el reflejo de la complejidad y de diversidad del movimiento migratorio.

Esto último tiene una relación directa con el proceso de evolución cuantitativo que ha tenido este mismo acervo. En sus políticas, los estados nacionales han usado estrategias de control fronterizo, defendiendo la idea de que el control es el fin de una política migratoria integral. Pero si esto era sostenible en otros momentos históricos, en la actualidad las políticas de este tipo deben contemplar diversos escenarios, estrategias, objetivos y no ser reducidas al control de entradas y salidas de extranjeros por sus fronteras; en estricto sentido, estas últimas podrían ser interpretadas como una política de *extranjería* y no como una política migratoria integral.

En términos de su evolución cualitativa, el acervo internacional de protección migratoria ha logrado superar los debates de los años 70, que establecían un endeble marco de protección de los migrantes en su condición de mano de obra. Lo que ha hecho el acervo actual es ampliar ese abanico, afirmando que el migrante es un actor político de la globalidad, un sujeto con influencia económico-política (por vía de sus remesas y de sus experiencias); que a su vez es una conexión cultural entre dos naciones, por lo que su valor no es solamente aquel que le asigna un mercado laboral, sino que requieren

ser estimados como sujetos actuantes políticamente (Los Ángeles 2006, París 2005, por citar sólo dos ejemplos).

Otro de los valores que se pueden atribuir al instrumental de referencia, es el de los valores y los conceptos. Por ejemplo, hay un consenso amplio en relación a que el movimiento internacional de personas es un tema de interés global, lo que va contra los intereses estatales, que siguen diseñando normas unilaterales, sin atender a que los problemas se pueden agravar, más que solucionarse.

Figura 1.- La protección de los migrantes internacionales. El acervo del derecho internacional

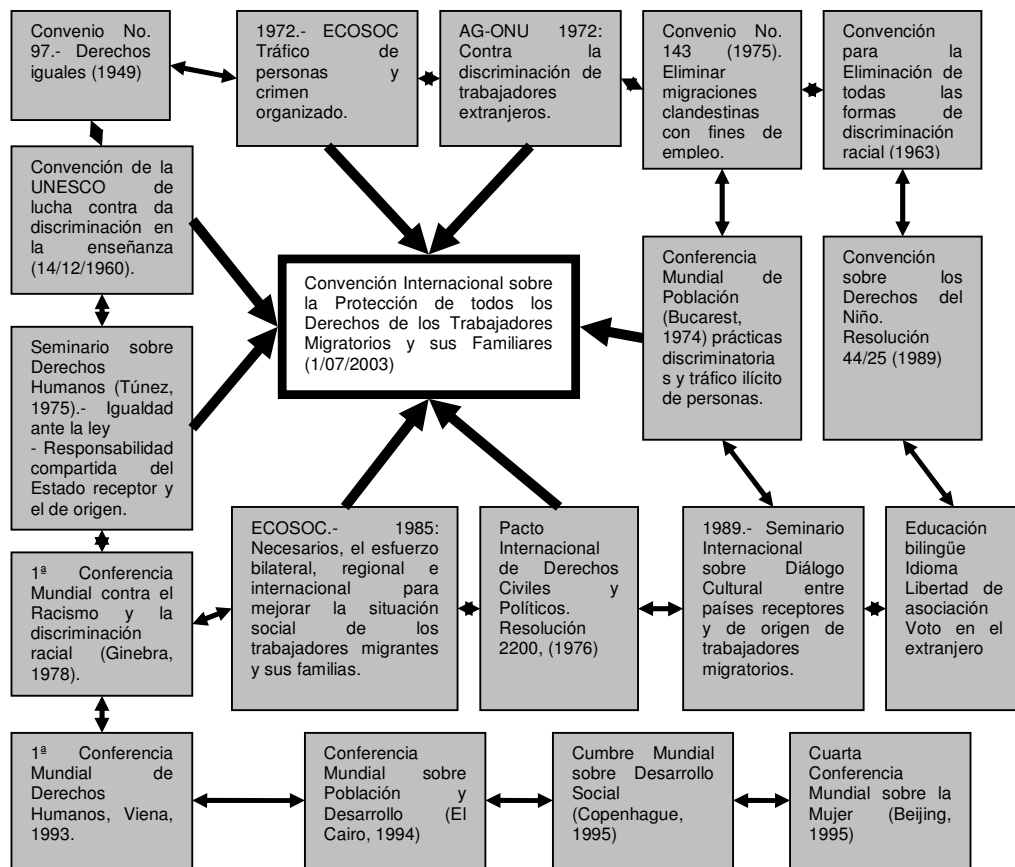


Figura: propia

Finalmente, otra de las virtudes del acervo internacional de protección migratoria es el llamado a considerar a la migración como un fenómeno multidimensional, en el sentido de que involucra realidades económicas, políticas, sociales, culturales diversas; en el mismo sentido, considera al movimiento de personas como un fenómeno multifactorial, es decir, que su

explicación tiene diferentes raíces y que su administración eficiente (que no su solución) reside en la participación actores nacionales, internacionales, locales, administraciones, actores no gubernamentales y todos aquellos interesados directa o indirectamente en el tema. En otras palabras, que requiere de una participación multidisciplinaria.

Por estas razones, el conglomerado de normas, cuya síntesis es la Convención de protección para los migrante y sus familias, sólo es un reflejo de la necesidad de considerar todos los ámbitos de impacto directo con el bienestar de estas poblaciones, por eso la importancia de que los instrumentos legales tomen diferentes temas, exactamente en el mismo tono de la complejidad de las migraciones internacionales.

1.6 Las fortalezas y debilidades del Derecho Internacional como mecanismo de protección de los derechos humanos de los migrantes internacionales.

1.6.1.- Las fortalezas

El derecho internacional establece un acervo de referencia y por sí mismo, ya tiene una valía, que si bien es cierto es cumplida parcialmente y a veces totalmente ignorada por gran cantidad de países, eso no le quita valor como una guía para las acciones internacionales en la materia, y como orientación de las que se vayan a desarrollar en los años por venir; además, establecen límites a las acciones de exclusión que se desarrollan en el mundo en materia de protección de derechos humanos de comunidades extranjeras.

En segundo lugar, este entramado normativo rescata de la competencia estatal el tema de la protección migratoria. En años anteriores, se había entendido a la migración como un asunto en el cual la soberanía del país era inatacable, y en razón de esta premisa, las naciones habían estado diseñando acciones dirigidas a impedir la llegada de inmigrantes por la vía legal, a través de acciones de exclusión de la agenda de desarrollo interno. Estas estrategias fueron defendidas, según apreciamos en líneas anteriores, con el argumento de que eran de competencia soberana. Y precisamente aquí es donde el acervo internacional estableció que la protección migratoria era un asunto de orden global y que como tal, requería la responsabilidad de las naciones afectadas.

Otra de las virtudes de las normas de protección migratoria se manifiestan en el sentido que se interpretan como propuestas conceptuales, operativas y de participación.

Las propuestas conceptuales se refieren básicamente a que, contrario a las políticas que hoy integran a la migración como parte de los retos de la agenda de seguridad estatal con el *control* como punta de lanza, el acervo de protección migratoria nos plantea conceptos, no necesariamente nuevos en su acepción, pero si novedosos en términos de su uso como guía de políticas migratorias como por ejemplo, la idea de la responsabilidad compartida, tomando en cuenta que históricamente las naciones receptoras han atribuido a las naciones de origen la responsabilidad casi total del movimiento de sus nacionales hacia otras fronteras, evadiendo al mismo tiempo alguna culpa en las dimensiones de la problemática.

Al mismo tiempo, el derecho internacional nos ha dado claves básicas para entender las características de una política migratoria integral: la protección en los desplazamientos, la integración de contingentes migratorios en los países huéspedes; la reintegración de personas que regresan a sus países de origen y que precisan de políticas adecuadas; la protección de los parientes relacionados con el migrante (hijos, esposa, etc.); la protección de su patrimonio cultural; la educación y el mercado laboral como vehículos decisivos para la integración o reintegración. Es decir, estas normas permite establecer que una política migratoria integral pasa por etapas, que requiere esfuerzos de diferentes actores.

Finalmente, el acervo internacional migratorio nos ha planteado una condición evolutiva en términos cualitativos y cuantitativos, tomando en cuenta que no sólo plantea instrumentos legales relacionados con derechos básicos de un migrante, sino que se atreve a rebasar las normas que sólo postulan la *protección* migratoria. En este caso, el acervo define acciones de *promoción* del desarrollo de las comunidades en movimiento respecto de ámbitos tan diversos como la educación bilingüe, la cultura, su consideración como actores transnacionales (propuestas para fomentar la emisión del voto en el exterior) y otros.

En resumen, los instrumentos de protección migratoria tiene diversos valores, resumidos en dos: propone marcos más amplios de la protección, el

fomento y el desarrollo integral del migrante; y en segundo lugar, termina por afirmar que la migración es un asunto de responsabilidades compartidas y no un fenómeno asociado a la incapacidad de las naciones expulsoras, con lo cual es claro que la única solución, según se vierte de la lectura de los documentos anteriores, es la cooperación internacional para potenciar los efectos positivos de la migración y reducir en lo posible sus impactos negativos.

1.6.2.- Las debilidades

La principal debilidad del acervo de protección migratoria, radica en su condición de normas de cumplimiento voluntario. De hecho, la mayoría de las naciones que han suscrito estos instrumentos son los que sufren la salida de sus nacionales. Del lado contrario, los que en su mayoría no han suscrito los documentos mencionados, son los industrializados, es decir, los receptores. Esta anomalía por supuesto reduce las posibilidades de aplicación y de ejecución de los tratados.

En segundo lugar, una de las debilidades más evidentes de estos instrumentos radica en la idea de *alcance y capacidad de fiscalización de los tratados*, esto es, ¿hasta dónde la suscripción de un acuerdo de orden multilateral puede ser monitoreado? Porque, ya hemos visto que en la abrumadora mayoría de tratados de paz, guerra, lucha contra el hambre, protección de la mujer, del niño, etc., gran cantidad de países evaden su responsabilidad, en buena medida por la *masividad de los firmantes*, que no es otra cosa que, “al firmar muchos, casi nadie cumple”.

Una tercera debilidad evidente en este acervo es –paradojas de su diseño- su idea del migrante. Si bien es cierto estos instrumentos consideran necesaria la intervención con estas poblaciones, mas allá de la simple protección, a la vez relegan al migrante como actor central del desarrollo de las estrategias: se proponen mecánicas de protección, de asistencia, de promoción del migrante pero sin el migrante, *quizá porque se estima que su condición de vulnerabilidad económica o su nivel de desprotección los define por naturaleza como discapacitados para generar iniciativas, para innovar o planificar, lo que finalmente corre el riesgo de que el mismo acervo internacional sea un marco de referencia para interpretar al migrante como un ser mutilado políticamente y*

que sólo es capaz de responder a las situaciones de vulnerabilidad a través de la ayuda de otros.

Evidentemente el acervo de protección migratoria no tiene la obligación de responder a todas las interrogantes relativas a la mejor administración del movimiento internacional de personas. Lo que si debemos entender es que si las normas establecen orientaciones generales, éstas no deben darnos una lectura limitada o deformada sobre lo que significa el migrante: un acervo jurídico también entraña un proceso de aprendizaje, de reeducación, propone cambios en la forma de ver un tema y si en esta propuesta sigue sin aparecer el migrante más que como un objeto de la acción y no como un sujeto actuante, corremos el riesgo de reproducir los esquemas que a nivel estatal se dictan a propósito de interpretar a estas personas como una categoría debajo de los ciudadanos.

Conclusiones

Los acervos jurídicos no son productos estáticos; al ser el resultado de las experiencias históricas se configuran como productos sociales que a través del ensayo y del error deberán ser modificados. Al actualizarse, las normas jurídicas sólo responden a la aparición de nuevas necesidades, actores y circunstancias que originalmente no habían sido tomadas en cuenta.

El acervo jurídico, al actualizarse, se convierte en un sujeto que actúa como una herramienta de educación. A través de su lectura y de sus interpretaciones, podemos apreciar el punto de vista, los valores, los conceptos, los símbolos que prevalecen en el grupo en el poder y la ciudadanía –si es posible la asociación- sobre cierta temática o sobre cierto fenómeno susceptible de ser legislado. Esto supuestamente genera un consenso sobre la mejor forma de enfrentar la problemática traducida en leyes.

Lo que sucede hoy con el acervo internacional es que su peso ha sido reducido a un instrumental de protección. Estamos de acuerdo en que la protección es fundamental, pero no se puede entender a ésta como un fin en sí mismo, sino sólo como parte de un instrumental más amplio. Al conformarse con proteger, las normas internacionales mutilan al migrante, cuya capacidad de iniciativa es manifiesta por el simple hecho de su movimiento: al moverse entre las fronteras nacionales, estas personas administran gastos, definen

estrategias, ponderan sus posibilidades y sus riesgos; al moverse hacia otras naciones, establecen un marco de análisis a propósito del costo y el beneficio; además, al generar una línea de comunicación con sus comunidades de origen (padres, hermanos, hijos, esposa, etc.) definen estrategias de administración de recursos, prioridades de gasto, lo que cuestiona severamente la visión que las legislaciones tienen al afirmarlos como discapacitados sociales, ya que al contrario de esta visión, son personas con un alto grado de iniciativa, cuya condición requiere que las leyes se adecuen a sus características a propósito de un concepto fundamental: la promoción de su desarrollo y el fomento de sus capacidades.

Ya las normas internacionales nos presentan algunas propuestas de trabajo sobre educación multicultural, sobre educación de los hijos del migrante, sobre la sindicalización, entre otras. Pero el acervo sigue insistiendo en que las acciones de atención a los colectivos migratorios deben seguirse diseñando desde la visión de las políticas nacionales, lo que nos trae nuevamente a la mesa de debate el gran dilema de los estados en la actualidad: ¿cómo atribuir derechos a personas no nacidas en el país, cuando muchas de sus poblaciones locales se mantienen en la exclusión social y económica?

Los retos se amplían cuando en forma paralela a la definición de políticas comunes, se encuentran proyectos que integración cuyo fin es la armonización de procedimientos, leyes y normas de ejecución. La Unión Europea en la actualidad se encuentra en un dilema enorme. El primer intento fallido por firmar la Constitución Europea entre 2003 y 2005, fue un aviso al mundo de que arribar a ciertos acuerdos es cada vez más complejo. La actual Europa de los 27 es un marco de referencia, cuyo proceso de integración es seguido por millones de personas. Sea con fascinación, con temor o con escepticismo, el mundo espera de Europa un marco de orientación: si han logrado desde el Tratado CECA añadir acuerdos y si han sumado una cantidad inimaginable de temas al acervo comunitario, a partir de que el Estado cedió parcelas de su soberanía en aras de su bienestar, ¿porqué no han logrado integrar un acervo común de gestión migratoria a pesar de que lo han intentado por muchos años?

Más allá de las respuestas, la Europa comunitaria intenta todos los días superar el discurso de Estado por el de comunidad. Pueden surgir muchas críticas sobre las formas y sobre las estrategias seguidas para llegar a la consolidación de normas armonizadas, pero el hecho es que hasta bien iniciado el siglo XXI, la UE es el único ensayo de integración que se ha atrevido a superar las limitaciones gubernamentales para apostar por la colaboración como estrategia de bienestar de sus poblaciones: si esto es un proyecto injusto, excluyente, no solidario, es un tema de otro debate. La realidad es que lo ha intentado, y si tomamos en cuenta que en los temas de la migración internacional no vemos en el mundo más que un diálogo de autistas, posiblemente la integración europea nos de claves de acción para el futuro.

CAPÍTULO 2

El presente apartado tiene como misión, *describir y analizar las políticas de los países más importantes receptores de flujos migratorios no comunitarios al interior de la Unión Europea*. Si atendemos a que en la UE se desarrolla una polémica no solventada respecto de quién es el titular absoluto del diseño de políticas migratorias, resulta de importancia decisiva establecer a los actores estatales más relevantes que de una u otra forma se oponen a la llamada comunitarización de las normas en esta materia.

Al respecto, *este capítulo se avocará al estudio de las políticas migratorias de Francia, España, Alemania e Inglaterra*. Entre otras cosas, se estudiará su evolución histórica como receptores de migrantes, sus políticas de promoción, sus leyes de restricción, sus estrategias actuales de contención migratoria y sus acciones de cooperación internacional que pudieran dar visos de evolución, ante la evidencia de que sus leyes actuales se encuentran en un proceso de desfase, de disfuncionalidad, o influidas por intereses económicos, político-electoral o de otra índole, que potencian aun más las estrategias que consideran a la migración como de competencia policiaca y no como parte de una agenda social.

Finalmente, *tras la descripción de los cuatro casos de referencia, el capítulo pretende analizar posibles coincidencias, tentativos cambios y potencialidades, a la luz de la necesidad de mayores acciones de cooperación internacional* que suponga que estas naciones, que son responsables históricas por el tipo y la magnitud de la migración que existe en la actualidad, asuman acciones de mayor responsabilidad ante la evidencia de que sus estrategias actuales son insuficientes o claramente nulas para proteger las garantías básicas de los migrantes extracomunitarios.

2.1.- Políticas de gestión migratoria en la Europa comunitaria. Las estrategias de los estados nacionales en un contexto de unificación

Una tesis frecuentemente citada en el ámbito de las relaciones internacionales, refiere que cada vez es más evidente la influencia de ciertos actores transnacionales en las políticas de los estados nacionales. Los temas como el comercio, la seguridad internacional, el medio ambiente, antes materias de competencia exclusiva de las entidades estatales, hoy son consideradas temas

transnacionales, es decir, que rebasan las capacidades nacionales para administrar sus efectos. En este contexto, se advierte de la influencia de empresas globales, Organizaciones no gubernamentales (ONG's), entre otros, en la redefinición de las prioridades estatales, en un contexto de una descarnada competencia por adquirir posiciones privilegiadas.

Pero el que los temas transnacionales sean de interés global, no significa que exista consenso, normas, reglas de competencia o ideas comunes de acción. Por el contrario, en los temas urgentes de la agenda global más bien asistimos a un retraimiento de las naciones o regiones hacia sus fronteras nacionales, lo que no deja de ser una paradoja en un contexto supuestamente globalizado.

Esto es claro en el caso de la migración internacional. Aun cuando los organismos internacionales han dado a luz un acervo jurídico de protección de estas personas, los estados han optado por priorizar principios de mercado, de productividad, de seguridad fronteriza, antes que adecuarse a las necesidades de protección de personas que según estiman, no son parte de su agenda de política pública.

Esta individualización de las políticas migratorias complican más la protección de estas comunidades, en una situación como la que vive la Unión Europea (UE). La actual Europa de los 27, área de integración y unión iniciada en 1952 con el Tratado de París, ha pasado por una serie de etapas cuya principal característica ha sido la cesión de competencias soberanas a una autoridad de orden supranacional; a partir de este acto de cesión la UE define normas y reglamentos, que deben ser cumplidos en forma irrestricta por los países que acordaron dicha cesión, tomando en cuenta de que con este acto se reconoce la autoridad suprema de las normas comunitarias. Este principio se denomina como *Primacía de la norma comunitaria*.

Y claramente esta cesión de competencias soberanas se ha cumplido en gran cantidad de temas. En 1952, el Tratado de París dio nacimiento a una autoridad que se haría cargo de la producción, precios y distribución del carbón y del acero, coordinado por una Alta Autoridad (CECA, Comunidad Europea del Carbón y de Acero) y cuya autoridad estaría por encima de las competencias de los países firmantes.

Esta acción de corte funcionalista, daría como resultado que el éxito de la administración común de estos dos productos (carbón y acero), fuera trasladada en los años siguientes a temas como el comercio (Comunidad Económica Europea, CEE), la energía atómica (CEE, Comunidad Europea de la Energía Atómica) con la firma del Tratado de Roma en 1957 y que a su vez daría nacimiento a las denominadas Comunidades Europeas (CECA, CEE y CEEA)

Esto que el funcionalismo entiende como concurrencia de intereses en temas o “agencias” generaría que en los siguientes años, con la actualización de los tratados constitutivos de la Unión Europea (UE), desde el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997), el Tratado de Niza (2000), y hasta la frustrada Constitución, aumentara el número y la calidad de la cesión de ámbitos de competencia soberana, por ejemplo, la moneda (el Euro), la libertad de movimiento y de profesión, la fiscalidad (a partir de la aparición del Banco Central Europeo, BCE).

Sin embargo, esta cesión no siempre se ha dado en términos ni pacíficos, ni alejados de la polémica. Esto es interesante en los primeros años del siglo XXI, en donde se han suscitado severas colisiones entre los países líderes de la UE, que en un contexto de crisis económica, inflación, desempleo y un alto nivel de escepticismo de parte de sus ciudadanos, consideran merecer ciertos privilegios ya que reciben la mayor parte de los impactos negativos de la integración.

Esta situación provoca que ciertas políticas, que se consideraban necesarias como norma comunitaria, fueran tema de forcejeo entre los países poderosos de la UE que se negaban a ceder sus prerrogativas, y una autoridad comunitaria que trabajaba en la armonización de la agenda europea.

Uno de los temas que sufre este desencuentro de intereses es la política migratoria. En este caso, Inglaterra, Francia, Alemania y España (especialmente la última) han cargado con el mayor peso de los efectos de la inmigración no comunitaria, también llamada *extracomunitaria* o *de terceros países*. Con este argumento, estas naciones luchan por imponer sus intereses nacionales, a veces alejándose de obligaciones contraídas con motivo de la firma del Tratado de Ámsterdam, que habría marcado un calendario para la creación de normas armonizadas en materia de inmigración y asilo. A pesar de

este calendario, la UE ha logrado avanzar apenas algunos pasos en este camino, y en buena medida se debe al peso de los países que reclaman su derecho al privilegio en la creación de política migratoria.

Esta situación nos pone en un dilema claro: ¿cómo considerar a la política migratoria de la UE, como política supranacional o como la política de cuatro grandes países que buscan ser la referencia?

En la actualidad, pocas regiones intentan ensayar propuestas nuevas en materia de administración migratoria; en su mayoría, han optado por plegarse a los principios basados en la seguridad y la lucha contra el terrorismo. La UE no ha escapado a esta influencia pues buena parte de sus políticas están condicionadas por la agenda de seguridad; sin embargo, el diferendo de las autoridades nacionales con la autoridad comunitaria, la competencia por la primacía en la agenda migratoria, nos plantea claves de interés, ya que ciertos países, regiones y autoridades locales de la UE, han buscado diseñar nuevas propuestas, que buscan en alguna medida considerar las limitaciones y potenciar las posibilidades de las normas internacionales de protección migratoria.

A este respecto, la revisión de la Unión Europea como uno de los laboratorios más ricos en política migratoria, nos obliga a considerar la evaluación de dos frentes: las políticas migratorias de los estados en lo particular y las políticas migratorias de orden supranacional, tomando en cuenta que de esta polémica aun no resuelta, podrían salir ejemplos, reflexiones y temas para el debate de los siguientes años. Precisamente es a los grandes países afectados por la migración en la UE, en quienes centramos inmediatamente el análisis.

2.2 La evolución de las políticas de administración migratoria en Gran Bretaña

Como plantea Mahnig y Wimmer “La inserción de los inmigrantes en el Reino Unido, al contrario de lo que ha pasado en la mayoría de los países europeos, nunca ha sido un asunto legal. Esto es debido a que la mayoría de los inmigrantes llegaron de la *Commonwealth* después de la II Guerra Mundial y,

por lo tanto, ya eran ciudadanos británicos; el reto era más bien dar significado cultural y simbólico a su ciudadanía"⁵⁴

Desde 1905 y hasta muy entrado el siglo XX, las leyes de inmigración en Gran Bretaña hacían una clara diferenciación entre los “extranjeros” y los ciudadanos de la “comunidad” (contando a los originarios de la región de la *Commonwealth*), de tal suerte que las restricciones se hacían para los primeros, en tanto que había libre entrada para los segundos⁵⁵. Pero esta política de libre ingreso a nacionales de la *Commonwealth* tuvo una vida efímera. Desde los años 60, se inició un proceso regresivo en política migratoria, al favorecer las restricciones a la entrada de inmigrantes no blancos con la aprobación de la *Commonwealth Immigrants Act de 1962*. De hecho, las siguientes normas como las de 1971 y 1992, acabaron con los privilegios de los ciudadanos de la *Commonwealth* y los extranjeros, hasta reducir la prohibición de ingreso a los no blancos⁵⁶.

Una de las razones de la aparición de normas restrictivas tiene que ver con los actos de violencia en Notting Hill, en Londres y Nottingham en 1958, además de los conflictos de Liverpool en 1948, Birmingham y Deprford en 1954.

Una de las estrategias elegidas para reducir las tensiones fue que las normas migratorias deberían dirigirse por la premisa de la diversidad, más que por la idea de unidad, es decir, Inglaterra se vuelca en la idea rectora de que la fortaleza del país se funda en la diversidad, en el *no asimilacionismo*:

“... dos aspectos son de interés en esta fase de experiencia política inglesa (...) primero, que a través de esa experiencia política las diferencias cívicas ya no pretenderán concebirse como cuestión privada y simple pluralismo de gustos, se querrán concebir como formas de vida legítimamente distintas y se defenderán públicamente por unos u otros sectores de la población. Segundo, que en este pluralismo no sólo se reivindica la necesidad de tolerar a los diferentes, se reivindica además

⁵⁴ “¿Especificidad nacional o convergencia? Una tipología de políticas de inmigración en Europa Occidental” en *Migraciones*, No. 8, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, España, diciembre de 2000, pp. 59-99.

⁵⁵ Martin A. Schain. *The Politics and Immigration in France, Britain and the United States: A Transatlantic Comparison*. New York University, Prepared for Conference: *Immigration in a Cross-National Context: What Are the Implications for Europe?*, Luxembourg, June 20-21, 2004, p. 11.

⁵⁶ Martin A. Schain. *The Politics and Immigration in France, Britain and the United States: A Transatlantic Comparison*. *Op. cit.* p. 11.

el derecho de los grupos diferentes a tener un lugar institucionalmente reconocido en el orden político y a recibir apoyos públicos para no degenerar”⁵⁷

Según Aparicio, las posibilidades de ascenso social se potencian aun más cuando las personas se integran a su minoría y desde ahí negocian, solicitan y son elegibles para ser beneficiarios de los apoyos públicos y de la apertura de espacios políticos, lo que estimula un ambiente de relaciones interétnicas en las cuales la integración se manifiesta por la vía comunitaria y no por la integración del individuo, de lo que se desprende que había una disposición estatal positiva para la recepción de inmigrantes.

De hecho, por lo menos hasta fines del siglo XIX, para Gran Bretaña la inmigración era un fenómeno “altamente deseable”, entre otras cosas, porque ratificaba la idea de la generosidad del país⁵⁸.

Sin embargo, a pesar de estos principios, las legislaciones restrictivas en materia de inmigración fueron el tenor en esos años.

Una de las primeras normas de este perfil es el Acta sobre Extranjeros (*Aliens Act*) de 1905, que tiene dos principios: en primer lugar, por primera vez hace mención a las normas de protección de refugiados, además de que se establecía que los inmigrantes que ingresaran al país deberían comprobar la capacidad de sostenerse a sí mismos⁵⁹.

A partir de este año, la nueva legislación estuvo marcada por la exclusión, con excepciones como la que se derivó de la persecución de los judíos a partir de los años 30, para quienes se redujeron los requerimientos por algunos años⁶⁰.

⁵⁷ Rosa Aparicio Gómez, “Inglaterra, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias”, *El Desafío de las migraciones*, Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Madrid, España, octubre-diciembre de 2000, No. 121, p. 44.

⁵⁸ Trine Lester. Access to Legal Services for Asylum-seekers in Britain, an exploratory study of recent developments. Sussex Migration Working Paper No. 1, Sussex Centre for Migration Research, Sussex University, September 2000, 41 pp, p. 7

⁵⁹ Trine Lester. Access to Legal Services for Asylum-seekers in Britain, an exploratory study of recent developments. *Op cit.* p. 7.

⁶⁰ *Op cit.* p. 7-8

Estas acciones regresivas se conectan con las normas de inicio de los años 50, que fueron estableciendo mecanismos restrictivos para los nacionales de los países de la *Commonwealth* (legislación de 1962) ⁶¹

En 1964, las normas de inmigración de endurecieron pero al mismo tiempo se diseñaron (en 1965) las primeras estructuras de administración migratoria. Se diseñó una Ley de relaciones Raciales (RRA por sus siglas en inglés) que dio origen al Consejo de Relaciones Raciales (RRB por sus siglas en inglés) que tenía la misión de diseñar políticas contra la discriminación racial; a su vez, la RRB se ayudaría de la Organización Gubernamental Cuasi-Autónoma (QUANGO) cuya función era mediar en los conflictos cuyo origen fuera la discriminación.

En el mismo año de 1965, el gobierno británico diseñó un Comité Nacional para la Inmigración de la *Commonwealth* (NCC, por sus siglas en inglés) que apoyaría y subvencionaría a los denominados Comités de Coordinación de Voluntarios (*Voluntary Liaison Committee*) que eran organizaciones locales de asistencia a inmigrantes.

Un informe de 1968, que daba cuenta de la persistente discriminación en materia de política pública hacia minorías, terminó con la legislación anterior. En este año, se realiza la primera modificación a la *Race Relations Act*, que integrará temas como la vivienda y el empleo, añadiendo políticas de educación como estrategia de integración de minorías. Además, se concede al Consejo de Relaciones Raciales (RRB) la capacidad para investigar y presentar por discriminación, aun sin la presencia de los afectados directos.

También se establece la Comisión para las Relaciones Comunitarias (*Community Relations Committee* o CRC) actualmente llamada Consejo para las Relaciones Intercomunitarias (*Community Relations Councils* o CRCs), que tiene la misión de apoyar económicamente a las asociaciones locales responsables de arbitrar los conflictos en los cuales estuvieran involucrados los

⁶¹ Poco se habla del declive de la economía como uno de los detonadores de las políticas restrictivas, pero es importante por lo menos referir que como apuntan Benz y Graml, el Reino Unido empezaba a ver su futuro más en la relación con el continente europeo ante la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1952, que con la *Commonwealth*; la CECA elevó la capacidad de la entonces Europa de los 6 en cifras relevantes como para hacer pensar a Gran Bretaña en descenso económico. Basten las siguientes cifras: entre 1950 y 1956 las exportaciones de la CECA aumentaron 116% y las de Gran Bretaña sólo 47%; la tasa media de crecimiento anual del PIB de la CECA aumentó 5.5% y el de Gran Bretaña sólo 2.9% lo que en agosto de 1961 llevó al Reino Unido a solicitar su ingreso a las Comunidades Europeas, reconociendo a su vez “el relativo debilitamiento de su posición mundial”, en Wolfgang Benz, Hermann Graml. *El Siglo XX, Europa después de la segunda Guerra Mundial. 1945-1982*, tomo II, Ed. Siglo XXI, 9ª. Edición, México, 2001, p. 96-98.

inmigrantes o las minorías en general. A partir de 1977 se integra el Urban Programme (Programa Urbano), para la remodelación de barrios en declive, cuya inversión se destinaba sobre dos variables: la presencia creciente de niños hijos de inmigrantes y la existencia de familias numerosas.

A partir de 1978, con la aparición de las Áreas de Cooperación de los Barrios Céntricos Decaídos (*Inner City Partnership Areas*), las acciones del Urban Programme pasan a ser una acción de política pública de renovación habitacional y con ello finalizan las acciones con perfil exclusivo de asistencia a poblaciones inmigrantes en materia de vivienda. Sin embargo, un nuevo informe de 1976 denunciaba la persistencia de las acciones de exclusión de minorías, lo que obliga a una segunda modificación a la *Race Relations Act*, cuyos nuevos cambios son, entre otros: la creación de la Comisión para la Igualdad Racial (*Commission for Racial Equality* o CRE), a la cual se le confieren tres objetivos básicos:

- A) Contribuir a la eliminación de la discriminación racial
- B) Fomentar la igualdad y las relaciones cordiales en la comunidad
- C) Cuidar que la RRA se cumpliera

Adicionalmente, se adopta el concepto de *Discriminación Indirecta* que postula la: “consecuencia objetiva de una acción que intencionalmente no era discriminatoria”⁶² lo que significa que la administración pública intervendría en acciones de política pública tendientes a generar acciones con el objetivo expreso de crear ambientes de igualdad entre los ciudadanos.

La segunda revisión de la *Race Relations Act* concede capacidad a la Comisión para la Igualdad Racial (CRE) para llevar causas a los tribunales y una facultad pocas veces vista: la de generar procedimientos no discriminatorios del mismo valor que las sentencias legales, esto es, que tiene facultades legislativas en materia de no discriminación, lo que le da a la CRE amplio poder de acción tanto en materia de acción penal como en materia legislativa, además de los poderes de coordinación y subvención que originalmente tenía con las asociaciones de acción local.

⁶² “¿Especificidad nacional o convergencia? Una tipología de políticas de inmigración en Europa Occidental” en Migraciones, *op. cit.* p. 67.

Con los dos cambios realizados en la *Race Relations Act*, las estructuras administrativas de política migratoria tuvieron cambios importantes, dando especial poder a las organizaciones locales, como instancias mediadoras en una situación donde se presumiera discriminación (ver figura 2.1).

Figura 2.1.- Administración de la migración en Gran Bretaña (revisiones de 1968 y 1976)

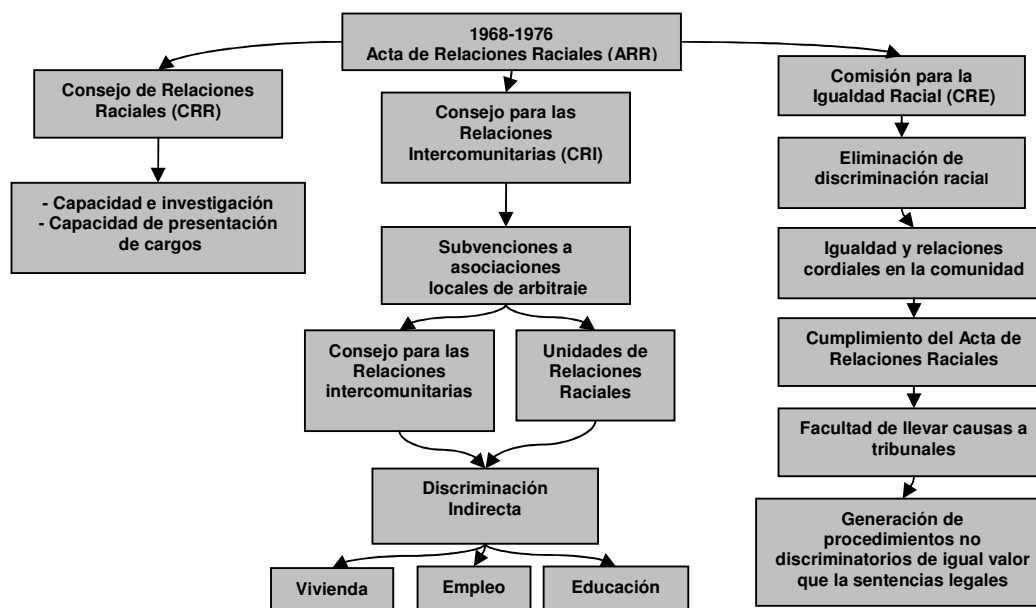


Figura: propia, con información de *Migraciones*, No. 8, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, España, diciembre de 2000, pp 59-99

Vista la figura anterior, la administración migratoria queda distribuida en tres grandes pilares: 1) un Consejo de Relaciones Raciales; 2) un Consejo para las Relaciones Intercomunitarias y 3) una Comisión para la Igualdad Racial a las cuales se les distribuyen funciones específicas.

Tanto el Consejo de Relaciones Raciales como la Comisión para la Igualdad Racial se les concede la capacidad de investigación y de presentación de cargos contra discriminadores; además, el Consejo para las Relaciones Intercomunitarias coordina, subvenciona y apoya a las organizaciones locales mediadoras de los conflictos relativos a la discriminación, con el apoyo tanto del Consejo para las Relaciones Intercomunitarias como las Unidades de Relaciones Raciales que mantienen la función de árbitros en las disputas, lo que supone un proceso de descentralización administrativa muy innovador.

Tras los disturbios entre comunidades en 1985, un nuevo informe obliga a las autoridades inglesas a reconocer la persistencia de acciones de exclusión en la administración pública, por lo cual se delega a las autoridades locales la facultad de iniciar acciones con tres objetivos claros:

- I) Promover igualdad en oportunidades laborales en la administración pública bajo el criterio de control étnico⁶³
- II) Adecuar la administración local y sus servicios a las necesidades de las minorías étnicas
- III) Intensificar la batalla contra la racismo y educación antirracista

Finalmente, en relación a las estrategias de administración de migraciones no comunitarias, Gran Bretaña defiende el uso mecanismos de control rígidos, especialmente en temas como el asilo. Se han “logrado” establecer criterios que asocian a la inmigración económica ilegal (masiva) con la corriente de asilados (comunidad infinitamente menor a la primera) y sobre esta base, las autoridades inglesas han estimado que un inmigrante económico se puede “disfrazar “ de un falso asilado (*bogus asylum-seekers*)⁶⁴

En su relación con las normas armonizadas comunitarias, Londres ha rechazado homologar un régimen único de visados, en vista de lo cual se niega a integrarse al *Espacio Schengen*; por otro lado, el país reduce o aumenta la restricción migratoria a través de acuerdos bilaterales con naciones vecinas⁶⁵.

Estos acuerdos, llamados *contratos bilaterales*, son una estrategia para reducir la formalidad de las negociaciones con los países que en su momento deberán recibir a sus nacionales rechazados al denegarles Londres el beneficio del asilo. Este tipo de “contratos” han sido el promedio de comportamiento de Londres.

⁶³ Emma Newcombe. Temporary migration to the UK as an 'Au Pair': Cultural exchange or reproductive labour?. Sussex Migration Working Paper no. 21, COMPAS, University of Oxford, February 2004. Según Newcombe, una estrategia de administración migratoria busca alentar el arribo de personas no nacionales al país, sólo en tanto su condición sea de trabajadores temporales, es decir, como factores de productividad, sin la necesidad del Estado de proveer condiciones a éstos para lograr la reunificación familiar.

⁶⁴ Matthias Liedtke Promised Borderland: On the 'exceptionalism' of the UK system of migration. Sussex Migration, Working Paper no. 5, July 2001, Sussex Centre for Migration Research, Sussex University, revised April 2002, p. 8. Se entendería por *control étnico*, la definición de cuotas para ofertar según el origen nacional, algo bastante parecido a las acciones de la Affirmative Action de Estados Unidos.

⁶⁵ Jan Niessen and Yongmi Schibel (eds.). International migration and relations with third countries: European and US approaches United Kingdom. Migration Policy Group, May 2004, Don Flynn, JCWI, Project supported by the German Marshall Fund of the United States.

En 1999, el gobierno aprobó al Acta de Asilo e Inmigración (*Asylum and Immigration Act*), considerada como una de las más restrictivas de los anteriores 20 años. Esta legislación permitió la reducción e incluso la finalización de los planes de asistencia económica para los solicitantes de asilo, además de que se incrementaron las sanciones a los transportistas que trajeran en el interior de sus camiones a inmigrantes.

Sobre la base de la *Asylum and Immigration Act*, Londres ha establecido una especie de “pre-ingreso” al país que consiste en lo siguiente: Se establece una Oficina de Acreditación de Ingreso (*Entry Clearance Officers*, ECOs), en países previamente seleccionados; al mismo tiempo, de acuerdo a los criterios de la Oficina de Extranjeros y de la *Commonwealth (Foreign and Commonwealth Office*, FCO) se deberá verificar si el “genuino aplicante” reúne los criterios de ingreso, además de verificar sus intenciones de permanencia en el país⁶⁶. Este mecanismo fue fortalecido con la creación en el año 2000, de la Unidad Conjunta de Acreditación de Ingresos (*Joint Entry Clearance Unit*, JECU)⁶⁷.

Al mismo tiempo, estas instituciones se han encargado de definir las modalidades de “migración ilegal”⁶⁸: 1) del ingreso ilegal se consideran dos tipos: el ingreso “clandestino”, es decir, aquel que ingresó evadiendo las leyes en la materia; en segundo lugar, los que falsificaron su documentación de ingreso o quienes siendo solicitantes de asilo, declaran falsamente su ruta de acceso al país y al continente; 2) los que se quedan más allá del límite del permiso otorgado (*overstayers*); 3) trabajadores que violan los términos del contrato para el cual se les contrató y que desarrollan otra (*workers in-breach*); 4) delincuentes extranjeros (*criminal foreigners*), quienes cometieron un ilícito que merezca su deportación.

Finalmente, en lo que se refiere a la cooperación internacional en materia de migraciones, el Departamento de Desarrollo Internacional (DDI), ha iniciado la propuesta de debate sobre la relación pobreza-migración, y sobre la

⁶⁶ Trine Lester. Access to Legal Services for Asylum-seekers in Britain, an exploratory study of recent developments. *Op. cit*, p. 4.

⁶⁷ Matthias Liedtke. Promised Borderland: On the 'exceptionalism' of the UK system of migration. *Op cit*. p. 11.

⁶⁸ *Op cit*, p. 14

asistencia a los países de origen para lograr una readmisión en condiciones dignas.⁶⁹

Desde 2002, diversas cadenas de comunicación en Inglaterra han sondeado a la población sobre sus percepciones relativas a la inmigración. En 2002 la BBC News⁷⁰ informó que la mayoría los ciudadanos ingleses consideraba que los inmigrantes no se integraban a la sociedad; de hecho, cerca del 50% estimaba que la inmigración dañaba a la sociedad, opinión que se radicalizó con los atentados en Londres en 2005.

2.3 Francia. La búsqueda de la innovación. Primeras propuestas de cooperación y desarrollo asociadas a la migración.

Como lo apuntan algunas investigaciones, la inmigración en Francia, en estricto sentido, tiene sus antecedentes en los inicios del siglo XIX. De hecho, uno de los primeros censos, el de 1851, ya contabiliza cerca de 378,000 inmigrantes; el siguiente censo (1876) eleva sus cifras a 655,000 personas, lo que hace a Francia, por lo menos hasta finales de la Primera Guerra Mundial, el primer receptor de no nacionales en Europa.⁷¹

La política migratoria de Francia, por los menos en sus inicios, será una copia fiel de las acciones de los estados más importantes receptores de flujos migratorios: son relegados a los trabajos peligrosos y mal remunerados. Esta situación se agudiza con los conflictos raciales de 1881 (las “vísperas marselesas”), pues se reducen los derechos laborales de personas, se les excluye del derecho de sindicalización y de seguridad médica.⁷²

⁶⁹ Especial relación ha mantenido Londres con países de África como India, Tanzania, Bangladesh, Ghana y Uganda, además de las regiones afectadas por la crisis de Los Balcanes (especialmente con Serbia y Montenegro), ver Jan Niessen and Yongmi Schibel (eds.). International migration and relations with third countries: European and US approaches United Kingdom. *op cit*. p. 12.

⁷⁰ http://spanish.people.com.cn/spanish/200205/21/sp20020521_54700.html

⁷¹ Cour Des Comptes, l'accueil des immigrants et l'integration des populations issues de l'immigration, rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, novembre 2004, p. 20. De hecho, por lo menos hasta entre 1921 y 1931 el país recibió anualmente a cerca de 300,000 inmigrantes por año, lo que hizo a este país el primer receptor de inmigración no sólo de Europa, sino de todo el planeta, lo que dejó a este país con una población extranjera cercana al 6.6% del total.

⁷² Cour Des Comptes, l'accueil des immigrants et l'integration des populations issues de l'immigration, *op cit*, p. 21.

Estadística 2.1.- Inmigrantes en Francia por orígenes nacionales (censo de 1931)

Italianos	808 000
Polacos	508 000
Españoles	351 900
Belgas	253 000
Europeos mediterráneos	100 000
Suizos	98 500
Rusos	71 900
Británicos	47 400
Checos	47 400
Europeos centrales y orientales	44 300
Turcos	36 100
Alemanes	30 700
Otros	175 500

Fuente: Cour Des Comptes, L'accueil des immigrants et L'integration des populations issues de L'immigration, rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, novembre 2004, p.24.

En 1889, Francia establece una división entre dos tipos de inmigración: la migración temporal y la inmigración “poblacional”, es decir aquella originada en la reunificación familiar o que estaba en proceso de estancia definitiva en Francia. De hecho, las normas restrictivas mencionadas se dirigían a la primera corriente y en menor medida a la segunda⁷³.

Durante buena parte del siglo XX, hay cierta estabilidad en las políticas migratorias del país. Una de las novedades es la creación, en 1921, del Servicio Social de Ayuda a los Inmigrantes (*le service social d'aide aux émigrants* SSAE), reconocido como “de utilidad pública”, cuya función es el diseño de las estrategias de integración de los franceses musulmanes nacidos en Argelia.

Un retroceso lo marca la crisis de 1929 pues a partir de ese año se refuerza el rechazo a quienes solicitaban su ingreso legal al país, además de que a los extranjeros ya naturalizados se les redujeron sus derechos, sobre la base de las normas aprobadas el 18 de julio de 1934, que ponderaban su condición de “recientemente naturalizados”⁷⁴.

Un cambio significativo en Francia lo establece la Segunda Guerra Mundial, con lo que se inicia la etapa de reclutamiento de mano de obra extranjera, la cual es establecida en su mayoría, en las zonas destruidas, lo

⁷³ *Op. cit.* p. 22

⁷⁴ *Ibid.*, p. 25.

que los aislaba del resto de una sociedad que poco a poco se integraba a los programas de asistencia social del gobierno galo⁷⁵.

Consciente de la problemática de la exclusión, el gobierno inaugura la Oficina Nacional de Inmigración (*L. Office national d'immigration*, ONI, que en la actualidad toma el nombre de OMI, *Office des Migrations internationales*). Su función es el empleo, reclutamiento e introducción de trabajadores extranjeros al país, además de su control y vigilancia sanitaria. Esta institución se justificaba si tomamos en cuenta que en los años de posguerra el número de inmigrantes radicados en el país era de cerca de 4 millones (originarios del Magreb, España, Portugal, etc); esta población apuntaló tres décadas de crecimiento sostenido de este país (“los treinta gloriosos”), a pesar de los objetivos de De Gaulle, que permanentemente luchó por el diseño de acciones “selectivas”, a través de fomentar la inmigración del norte de Europa (belgas, alemanes e ingleses). Tras el proceso de independencia y descolonización de Argelia, cerca de 180,000 argelinos musulmanes se instalan en Francia, y se suman a los cerca de 160,000 trabajadores no nacionales.^{76, 77}

En 1974, el entonces presidente Valéry Giscard d'Estaing declara el fin de las políticas de promoción de la inmigración, inaugurando una nueva forma de interpretar a la inmigración, que en adelante se convertirá en un asunto de importancia primaria⁷⁸. Una primera estrategia es la reducción de los permisos de internación lo que, como política nacional, reduce a cifras casi simbólicas los ingresos legales al país. Adicionalmente, 1974 marca el fin de las políticas de promoción de la inmigración laboral.⁷⁹.

⁷⁵ Ordonnance, (modifiée) N° 45-2658 du 02 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

⁷⁶ Philippe Bernard. *Immigration: le défi mondial*. Eds. Gallimard, Le Monde, folio actuel, inédit, 1^a. Ed., France, 2002, p. 79.

⁷⁷ Michael Collyer. *Explaining Change in Established Migration Systems: The Movement of Algerians to France and the UK*. Sussex Migration Working Paper no. 16, March 2003 Sussex Centre for Migration Research.

⁷⁸ Philippe Bernard. *Immigration: le défi mondial*. *Op cit*.

⁷⁹ Jan Niessen, Yongmi Schibel and Raphaële Magoni (eds.). *EU and US approaches to the management of immigration: France*. Reynald Blion, Catherine Wihtol de Wenden and Nedjma Meknache Panos, Paris Institute, Brussels/Paris, May 2003. 33 pp, p. 7.

Estadística 2.2.- Ingreso de extranjeros en Francia (1974-1975)

	1974	1975
Trabajadores	130 000	30 000
Familias	75 000	55 000
Total	205 000	85 500
Solicitantes de asilo	2 200	18 500
Total	207 200	103 500

Fuente: Cour Des Comptes, L'accueil des immigrants et l'integration des populations issues de l'immigration, rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, novembre 2004, p. 40.

Después de 1973, como un mecanismo de apoyo dirigido a inmigrantes argelinos, se crea la SONACOTRAL (*Société nationale de construction de logements pour les travailleurs algériens*) que luego adquirirá las siglas SONACOTRA con la independencia de Argelia, para finalmente devenir en FAS en 1958 (*Fonds d'action sociale*, y que en la actualidad se llama FASILD (*Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations*). Dicha institución fue fundada con el objetivo de brindar apoyo financiero para el mantenimiento de las viviendas ocupadas por argelinos, bajo la idea de atacar las condiciones de exclusión de la "segunda generación de inmigrantes", es decir, los hijos de los primeros inmigrantes⁸⁰.

Una segunda estrategia consistió en integrar dos instituciones encargadas de paliar los efectos de la falta de hogares: la Sociedad Nacional de Construcción de Alojamientos para los Trabajadores Argelinos (*Société Nationale de construction de logements pour les travailleurs Immigrés*), que era apoyada por el Fondo de Acción Social para los Trabajadores Inmigrantes (*Fonds d'action sociale pour les travailleurs Immigrés*), cuyas funciones se dirigieron a la procuración de fondos para la vivienda de inmigrantes.

A pesar de estas políticas, se dio un crecimiento exponencial de viviendas precarias en ciudades como París o Lyon, por lo que desde 1964 el gobierno emite una ley que permite a la administración realizar expropiaciones de zonas con viviendas depauperadas; junto a la expropiación, el gobierno debía diseñar esquemas de asistencia financiera para la construcción de viviendas alternativas para estas poblaciones.

⁸⁰ *Op cit.* p. 81-82. Ver también André Lebon. Immigration et présence étrangère en France. Rapport, Collectif Sicom, 2004.

A principios de la década de 1970, el gobierno crea una Comisión Nacional para el asentamiento de los Inmigrantes (*Commission Nationale pour le Logement des Inmigrés* o CNLI), que trató de generar sinergias con los programas anteriores. Paralelamente, se intentó fortalecer la asistencia en materia de vivienda, con programas de educación, dirigido a hijos de inmigrantes; sin embargo, la crisis de 1973 redujo dichas acciones, generando de hecho políticas regresivas contra la inmigración, como respuesta al alto desempleo generado por la crisis”⁸¹.

Pasadas las complicaciones de las crisis, el gobierno se dio a la tarea de diseñar tres programas complementarios a las acciones de integración en vivienda y educación, divididas de la siguiente forma:

A) Se concedió a las comunidades de inmigrantes el derecho de asociación, con los beneficios que esto suponía en términos de organización, defensa de derechos y educación laboral, entre otras.

B) Se conceden permisos de residencia de hasta 10 años de duración, periodo tras el cual los inmigrantes estarían en posibilidad de ser elegibles para recibir la residencia definitiva.

C) Se inauguran las políticas de regularización, que beneficiarían en los primeros años de la década de 1970, a 130,000 inmigrantes.

En este contexto, las políticas migratorias se centraba en la vivienda como mecanismo de integración, en el supuesto de que resuelta esa necesidad, los inmigrantes estarían en mejores condiciones para acometer su interacción en escenarios como la integración laboral y cultural, entre otras.

Asimismo, las acciones de integración pretendían la integración de los inmigrantes a las organizaciones sindicales francesas y al sistema educativo, además del derecho de residencia, lo que constituyen políticas proactivas, que luego serán inhibidas por la crisis del 73.

⁸¹ Hans Mahnig, Andreas Wimmer, “¿Especificidad nacional o convergencia? Una tipología de políticas de inmigración en Europa Occidental”, en *Migraciones*, No. 8, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, España, diciembre de 2000, p. 71. Ver también Par Patrick Veglia et Delphine Folliet *Les étrangers en France. Guide des sources d'archives publiques et privées XIXe-XXe siècle*, Tome 4, avec le concours de la Direction des Archives de France et des Archives nationales, co-édition Génériques, Direction des Archives de France, 2005, LI-936 pages. Diffusion: Génériques et La Documentation française.

Ante la persistencia de los disturbios raciales en zonas altamente pobladas por inmigrantes, en 1981 el gobierno cambia la filosofía de los proyectos de asistencia (vivienda, educación, igualdad jurídica y regularización) por una idea de “gestión espacial de la exclusión”, estructurado de la siguiente forma:

Figura 2.2. - Estrategias de administración migratoria en Francia (1980-1990)

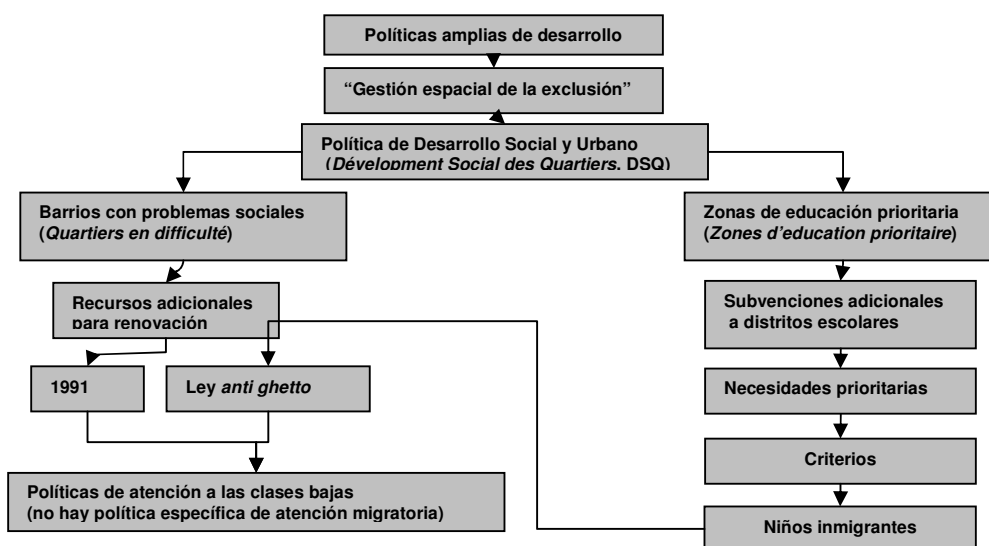


Figura: propia, con información de Hans Mahnig, Andreas Wimmer, “¿Especificidad nacional o convergencia? Una tipología de políticas de inmigración en Europa Occidental”, en *Migraciones*, No. 8, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, España, diciembre de 2000

Con estos cambios, la administración migratoria estaría insertada en políticas de desarrollo urbano bajo el principio de “dispersión”, ante el temor del crecimiento de “ghettos”; tal estrategia será reforzada en 1991 con la norma *L'orientation de la ville* (LOV) o “ley anti-ghetto”, por lo que los inmigrantes aparecían sólo como miembros de *clases bajas*. No obstante, la voluntad de una ‘gestión étnica’ de la vivienda social era un secreto a voces⁸².

Los últimos cambios en la administración migratoria francesa han girado en torno a principios generales.

A principios de los noventa, las estrategias de integración a través de la vivienda, educación o redistribución, fueron modificados por el discurso de la

⁸² Hans Mahnig, Andreas Wimmer, “¿Especificidad nacional o convergencia? Una tipología de políticas de inmigración en Europa Occidental”, en *Migraciones*, No. 8, *op. cit.* p. 72. En este caso, la gestión étnica se interpretó como la necesidad de dispersar a los inmigrantes a fin de que se integraran a las comunidades francesas nativas; es decir, *gestión étnica* equivale a diluir la presencia de lo diferente en el marco de lo francés, sustentado esto en políticas sociales como la vivienda, la educación y otros.

integración a “la República⁸³”, lo que permitió que la agenda migratoria se enriqueciera con la integración de la agenda racial y étnica; por otro lado, el aumento de poblaciones pertenecientes al Islam generó en la sociedad francesa una polémica en la cual se asoció estas comunidades, como prolongaciones de redes desestabilizadoras y terroristas.⁸⁴

Con esta agenda, el cambio de política se fue derivando hacia un discurso de “igualdad” entre los franceses, que tenía como objetivo matizar la diferenciación racial y potenciar el proceso de unidad e integración cultural, fundadas en la “ciudadanía francesa”, pero sin olvidar los programas públicos.⁸⁵ Estas acciones obligaban al inmigrante a *esconder* en su espacio privado el sentido de pertenencia a otra cultura, si su objetivo expreso es “igualarse” a los ciudadanos franceses: “inhibir” sus diferencias y potenciar sus “comunidades” con Francia.

Al respecto, Francia no permite la sindicalización en organizaciones con tinte minoritario o no nacional; la sindicalización se fomenta en estructuras “francesas” por lo cual “no deja de parecer que ese modelo francés lleva directamente al *asimilacionismo*, es decir, a concebir el proceso de integración de los inmigrantes como una marcha hacia la plena asimilación de los usos y prácticas del país de acogida, con abandono de sus propias raíces”⁸⁶

En 1991 el gobierno francés, a través del llamado Alto Consejo para la Integración (*Haute conseil à l'intégration*) logró establecer las normas básicas relativas a la política de integración. De inicio, propuso una interpretación homogénea de dicho concepto, considerando que la integración es: “un paso

⁸³ Rosa Aparicio Gómez, “Inglaterra, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias”, El Desafío de las migraciones, Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Madrid, España, octubre-diciembre de 2000, No. 121, p. 39.

⁸⁴ De hecho, el 10 de febrero de 2004 el gobierno de Francia emitió una ley que prohíbe que los alumnos de escuela lleven a sus colegios “símbolos ostensibles religiosos”, en buena medida ante la razón generalmente aceptada de que el espacio escolar es “neutral” y que en éste no caben las diferenciaciones por la vía religiosa (El Universal, miércoles 11 de febrero de 2004, p. A-2). Sin embargo, la interpretación de algunos críticos apunta a una ley dirigida expresamente a los seguidores del Islam, lo que pone en evidencia los peligros de la construcción de barreras culturales, al igual que las barreras físicas que muchas poblaciones islámicas pusieron en sus barrios de París. Para mayor información, Gilles Kepel propone ciertos elementos de discusión a propósito del tema en El País, martes 10 de febrero de 2004, p. 12; otro artículo de gran actualidad es el que escribe Pedrag Matvejevic, “Europa y la laicidad”, El País, martes de 10 de junio de 2004, p. 13.

⁸⁵ De hecho, una base fundamental de las acciones de administración migratoria se sientan sobre la idea “republicana” de igualdad, que postula similares derechos entre los franceses en el espacio público: “un espacio de igualdad, y el espacio privado, en que se consideraba normal que unas personas fueran diferentes a otras”, en Rosa Aparicio Gómez, “Inglaterra, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias”, El Desafío de las migraciones, Documentación Social, *Op cit*, p. 39.

⁸⁶ Rosa Aparicio Gómez, “Inglaterra, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias”, El Desafío de las migraciones, Documentación Social, *Op cit*, p. 39.

entre la asimilación y la inserción (...) por la cual se suscita la participación en la sociedad nacional, de elementos variados y diferentes⁸⁷”. Al respecto, en 1999 el gobierno estableció una agencia de observación sobre la discriminación racial, instancia que tiene poco poder de acción.

En términos generales, los cambios se fueron dando de los ámbitos de integración por la vía de vivienda, educación y salud, a complementarse con el principio general de “ciudadanía”, que dio como resultado que a mediados de los años 90, se establecieran tres formas adicionales para el ingreso de inmigrantes a territorio francés:

A) Inmigración permanente, especialmente la que se dio motivada por las acciones de reunificación familiar emprendida por los inmigrantes que permanecieron o lograron estabilizar su estatus migratorio poco después del proceso de deportación masivo de París en 1973.⁸⁸

B) Inmigración temporal, constituida por solicitantes de asilo y estudiantes, aunque los primeros se han visto afectados por las restricciones del principio impuestas del “primer país” revisor de la solicitud del *Acervo Schengen*⁸⁹.

C) La inmigración estacional, es decir, trabajadores con contratos temporales.⁹⁰

Finalmente, en 2002, el ministro del Interior, Nicolas Sarkozy, da nueva vida a normas de control migratorio basada en la concepción de “consolidar un sistema sustentable de control de la inmigración ilegal” a partir de tres principios básicos: 1) movilización de fuerzas policíacas a las fronteras nacionales; 2) uso de otras fuerzas de seguridad y 3) reforzamiento de la

⁸⁷ Cour des Comptes. L'accueil des immigrants et l'intégration des Populations Issues de l'immigration; Rapport au président de la République suivi des Réponses des Administrations et des Organismes Interésés, novembre 2004, Paris, France, 268 pp, p. 127.

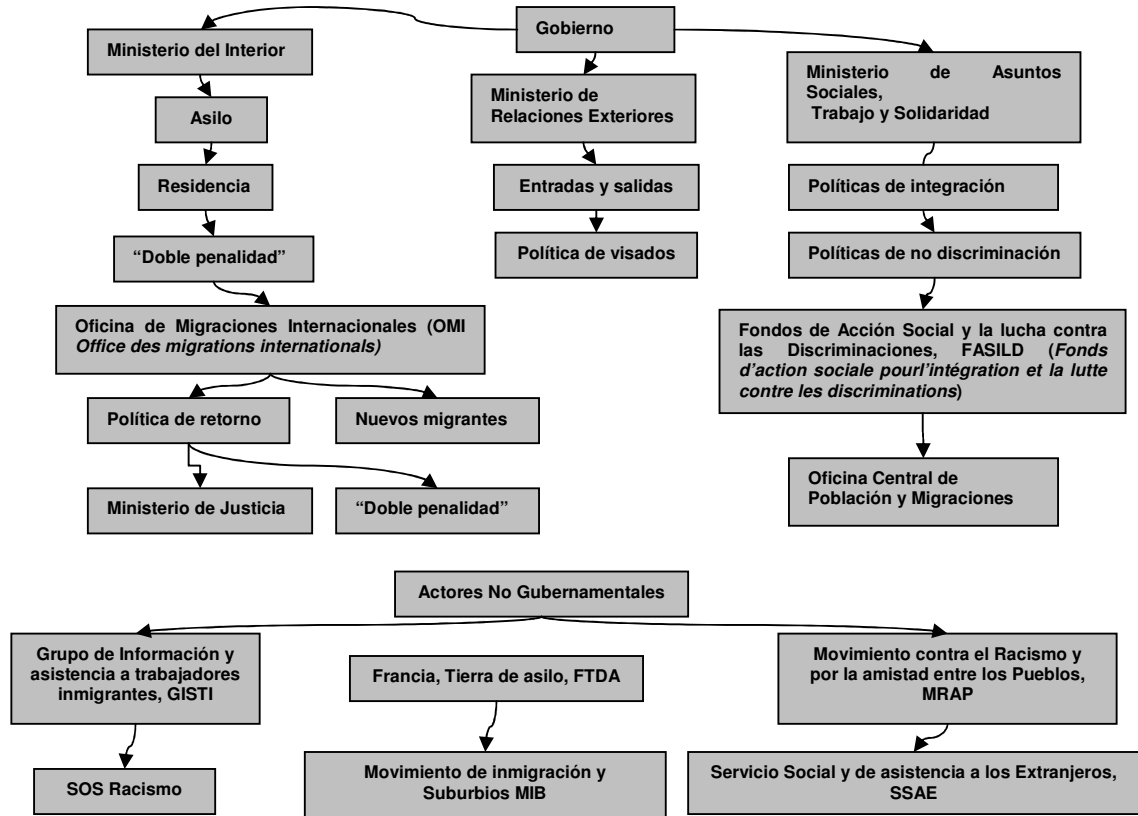
⁸⁸ Alejandro Lorca, Marco Alonso, Lajara, Luis Antonio Lozano Rubio. *Inmigración en las fronteras de la Unión Europea*. Eds. Encuentro, Madrid, España, 1ª. Ed, 1997. p. 154.

⁸⁹ El Acervo Schengen, son los acuerdos, documentos, normativas y reglamentos de control fronterizo originados en la fuente base que es el Acuerdo Schengen, instrumento firmado en 1985 por una parte de los países de la actual UE, y que tiene como objetivo el control policíaco, la vigilancia fronteriza y la persecución del tráfico de personas, entre otros delitos. Este instrumento será analizado más pormenorizadamente en el siguiente capítulo, a propósito de las normas migratorias en la Europa de los 25.

⁹⁰ Circular DPM/DMI 2, n°2002-26, 01/16/02, on the conditions of admission of foreign persons for economic purposes). En estas normas, el gobierno de Francia establece que, por ejemplo, aquellos estudiantes que quieran solicitar un empleo al terminar sus estudios en aquel país, deben recibir de la empresa una oferta laboral en función del interés que éste tenga sobre la base de un “interés comercial o tecnológico” de forma tal que los empleadores deben justificar que las habilidades del candidato extranjero justificar su reclutamiento.

colaboración policiaca en fronteras (*Ordonnance* n°nor/int/c/02/00178/c, 09/24/2002)⁹¹.

Figura 2.3.- Francia: administración actual de los asuntos de migración (2004)



Figuras: propias, con información de Jan Niessen, Yongmi Schibel and Raphaële Magoni (eds.). *EU and US approaches to the management of immigration: France*. Reynald Blion, Catherine Wihtol de Wenden and Nedjma Meknache Panos, Paris Institute, Brussels/Paris, May 2003. 33 pp, p. 9-10.

Según las normas migratorias actuales, Francia designa a tres instancias involucradas: el Ministerio del interior, encargado del asilo, residencia y la “doble penalidad”; este ministerio se apoya de la Oficina de Migraciones Internacionales (OMI) para temas como políticas de retorno y registro de nuevos inmigrantes; en segundo lugar, el Ministerio de Asuntos Exteriores, que administra la política de visados; en tercer lugar, el Ministerio de Asuntos Sociales, Trabajo y Solidaridad, que con el apoyo de los Fondos de Acción Social para la Integración y la Lucha contra la Discriminación y la Oficina

⁹¹ Jan Niessen, Yongmi Schibel and Raphaële Magoni (eds.). *EU and US approaches to the management of immigration: France*, *op cit*, p. 8. De hecho, algunas acciones previas en el marco del apoyo a la ciudadanía se ponen en práctica desde el ámbito regional, especialmente con la creación de la CODAC en 2000 (*Commissions Départementales d'accès à la Citoyenneté*).

Central de Población y Migraciones, diseñan las políticas de integración y de lucha contra la discriminación. Finalmente, un tercer actor del gobierno (el Ministerio de Justicia) sólo en forma excepcional participa, especialmente en la aberración jurídica llamada “doble penalidad”⁹²

En cuanto a la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), éstas se han integrado al diseño de acciones en temas como el trabajo, el asilo, no discriminación, asistencia social a extranjeros desprotegidos o indocumentados.

En resumen, las políticas migratorias de Francia tienen claros avances y retrocesos: hay estrategias de integración en políticas de vivienda y educación, pero también se integran acciones de control policiaco, que tienen un efecto regresivo en la protección de derechos básicos, además de las limitaciones impuestas por Schengen, en lo relativo a políticas de visados y libre circulación.

A pesar de todo este entramado, Francia vivió la violencia callejera de 2005 y estas manifestaciones estuvieron lideradas por aquellos conglomerados a los cuales estaba dirigida esa política.

De hecho, la violencia desnuda dos fracasos evidentes en la política pública francesa: la acción de desarrollo dirigida a las poblaciones inmigrantes de primera generación, quienes a pesar de los objetivos de la legislación integracionista, no logró generar un proceso de movilidad ascendente y si por el contrario, generó aquello que más temía, es decir, la concentración de poblaciones por origen nacional, la *ghettización* de zonas enteras, lo que provocó una modificación de las políticas de desarrollo local: aquellas zonas con altas concentraciones de inmigrantes recibían menos recursos para desarrollo, que otras zonas con *franceses de origen*.

Un segundo fracaso se dio ya no sólo en los inmigrantes. Ahora, los efectos de estas políticas de desarrollo excluyentes afectaron a los inmigrantes de segunda generación, es decir, a los hijos de inmigrantes pero ya franceses de nacimiento, lo que denota una disfuncionalidad de las llamadas políticas de desarrollo, pues en muchas zonas donde las mayorías eran inmigrantes de segunda generación, el promedio de desempleo era a veces el doble que en

⁹² La figura legal se refiere a la posibilidad que tiene el gobierno de que, en caso de que un extranjero residente en Francia, cometa un delito que merezca pena corporal (cárcel), al cumplir dicha condena, la persona puede ser deportada hacia su país de origen, lo que implica que no es acreedor a una pena carcelaria solamente, sino a una pena “adicional”

otras zonas en las cuales la mayoría son los franceses nativos, con todo y la imprecisión del término, tomando en cuenta que los hijos de inmigrantes ya nacidos en Francia también son nativos.

2.4 Alemania. Entre las tradiciones y las necesidades

El “modelo alemán” de política migratoria, tiene diferencias en relación a las políticas tanto de Inglaterra como de Francia. Una de estas diferencias se sienta en el principio de *ius sanguinus* (ser descendiente de alemanes), práctica cada vez más en desuso, y que ha dado espacio al principio de *ius soli* (derecho por nacimiento en el territorio)

La política migratoria alemana en su inicio, está marcada por el modelo *Gastarbeiter* o de trabajadores temporales, principio que defiende la obligación del Estado para respetar los derechos básicos de aquellos que, no siendo elegibles para acceder a la ciudadanía alemana, tengan una función productiva que les permita estar temporalmente en el país, para después regresar a sus países de origen bajo programas “generosos” de repatriación.

En los últimos 30 años ó 40 años, los programas temporales han fracasado en el mundo y el caso alemán no es la excepción, pues la supuesta inmigración pasajera terminó por lograr su permanencia definitiva en el país, lo que ha generado una polémica importante, pues el discurso no se dirige sólo a rechazar la inmigración. De hecho, muchas voces exigen evaluar tanto las tendencias demográficas del país, como su relación con las necesidades de una inmigración ordenada y permanente que apuntale el desarrollo del país. Este debate se fortaleció en los años recientes con el denominado *Informe Süßmuth*⁹³.

⁹³ El *informe Süßmuth*, que lleva el título de "Organizar la inmigración. Fomentar la integración", propone una regulación destinada, por una parte, a paliar la previsible caída de "contribuyentes nacionales" al sistema social germano y atender, a la vez, las necesidades de la industria. Es autoría de la parlamentaria conservadora alemana Rita Süßmuth y de sindicatos y empresarios. Dicha informe indicaba la necesidad de abrir las puertas a cerca de 50 mil inmigrantes por año, con sus familias; sin embargo, los empresarios saltaron las expectativas y exigieron (año 2000) una entrada anual de entre 300 y 400 mil inmigrantes por año, los que da cuenta de la dimensión del problema en este país. Ver Geman's immigration revolution", BBC de Londres, 4 de julio de 2001; asimismo, el documento del *Die Bundesregierung*, "Immigration Council presents first annual", report", 21 de octubre de 2004.

La política migratoria alemana, al definir sus estrategias bajo el principio de control de flujos, poco había atendido al valor de las acciones de integración a través de políticas internas; sin embargo, en los últimos 20 años estas acciones comenzaron a tener peso en la política pública de las administraciones locales.

Las primeras acciones relevantes en materia de administración migratoria partieron de las administraciones locales (los *Länder*), que definieron acciones de integración por vía del mercado laboral y de la educación, aunque con algunas diferencias respecto del caso francés; por otro lado, en 1978 adquiere presencia relevante el *Ausländerbeauftragter* o Comisario para los Residentes Extranjeros, que tenía dos funciones: a) coordinar los diferentes niveles administrativos estaban incluidos en los programas de integración de inmigrantes; b) informar a la opinión pública sobre estos programas.

Al inicio de la década de los 80, el aumento de la inmigración turca y de otras nacionalidades propicia el debate sobre la nueva condición multicultural de Alemania.

Si bien en muchos sectores de la sociedad se aceptó el nuevo discurso, la legislación sufrió pocas adecuaciones, además de que el debate sobre este concepto se había vuelto complicado y difuso, por lo que las acciones guiadas por el concepto de “país multicultural”, sólo fue realizado por unas cuantas ciudades como Frankfurt o Berlín, ciudades que establecieron a partir de 1988 Oficinas para Asuntos Multiculturales (*Amt multikulturelle Angelegenheiten* o AMKA), que entre otras acciones, desarrollaron mecanismos de diálogo entre las comunidades de inmigrantes y los alemanes nativos; campañas antirracistas y establecimiento de organismos de consulta con inmigrantes que no se generalizaron en el país.

Al iniciar la década de los 90, estas políticas sufren un nuevo cambio. Con el arribo al poder de corrientes políticas de extrema derecha en diferentes ciudades, se ejercita presión hacia el gobierno federal a fin de abordar la problemática de una presencia creciente de inmigrantes.

El resultado fue la aprobación, en 1990, de la Nueva Ley de Extranjería (*Ausländergesetz*) que define mecánicas de integración sobre ciertos principios: 1) igualdad de derechos y libre acceso al Estado de bienestar; 2) reformas a las reglas de asentamiento y reunificación familiar; 3) limitación del procedimiento de aceptación de solicitudes de asilo, bajo el supuesto de que la

creciente aceptación de refugiados aumentaba las acciones racistas; 4) reducción de la aceptación de solicitudes de asilo y la flexibilización de los requisitos para la adquisición de la nacionalidad bajo el acuerdo de “compromiso por el asilo” o *Asylkompromiss*.

Con la nueva ley, se fortaleció el principio *ius sanguinus*, pues se establece que la nacionalidad alemana se podría adquirir para jóvenes entre los 16 y los 23 años, bajo la condición de haber vivido en Alemania 8 años previos a la solicitud. Esta evolución se debe a la llegada al poder de los Socialdemócratas y Verdes, quienes establecen los requisitos de la siguiente forma: todo hijo de extranjero radicado en Alemania tendría derecho a la nacionalidad, y a los 23 años esta persona decidiría optar por la nacionalidad de sus padres o por la de Alemania.

Finalmente, en 2005 Alemania inició el proceso de aprobación la nueva ley en la materia (*Zuwanderungsgesetz*)⁹⁴. Entre los temas que aborda la norma son los relativos a la inmigración con fines laborales; las reglamentaciones de orden humanitario (asilo y refugio, condicionadas por el *Espacio Schengen*); integración, inmigración y su relación con las cuestiones de seguridad (terrorismo); al mismo tiempo, la norma establece reglas de observancia y modalidades en materia de permanencia de extranjeros en territorio nacional; procedimiento de asilo, etc.

En materia de residencia, la ley establece dos diferencias: la estancia corta, con la cual el visado que otorga el gobierno se constituye en un permiso de residencia autónomo. Al respecto, habrá que recordar que antes de la entrada en vigor de la ley más reciente, Alemania concedía el permiso de residencia cuando el extranjero ya se encontraba en territorio nacional, con lo cual el visado y la residencia eran procedimientos independientes. Bajo esta nueva situación, el visado de corta duración es en sí mismo un permiso de residencia de corto plazo (*Aufenthaltsberechtigung*).

⁹⁴ Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners (Immigration Act) of 30 July 2004, Federal Law Gazette Volume 2004, Part I, No. 41, issued in Bonn on 5 August 2004.

La segunda diferencia se establece respecto de la residencia de larga duración o permanente (*Niederlassungserlaubnis*). Para que ésta surta efecto, se deben cumplir dos requisitos: ser elegible según los criterios de formación, actividad profesional remunerada (migración altamente calificada), razones de derecho internacional, humanitarias, políticas y familiares (reunificación familiar); adicionalmente, haber trabajado en los cinco años previos a la solicitud.

Finalmente, las personas que buscaran su radicación definitiva en Alemania deberían disponer de medios de subsistencia garantizados, carecer de antecedentes penales y dominar suficientemente el idioma alemán, entre otros.⁹⁵

Como se desprende de la figura siguiente, las normas de inmigración alemanas establecen que existe la posibilidad de la obtención de residencia en el caso de extranjeros que deseen realizar estudios en instituciones educativas reconocidas, con lo cual pueden obtener un permiso de residencia prorrogable hasta de un año posterior a la terminación de sus estudios, a efecto de buscar un empleo adecuado a su formación, sólo en la medida en que el puesto pueda ser ocupado por extranjeros según las normas vigentes.

En relación a la inmigración laboral, la ley actual establece que los permisos de residencia (*Aufenthaltsgenehmigung*) y los permisos de trabajo (*Arbeitsgenehmigung*) se compactarán en un solo documento denominado Permiso de Residencia Básico (*Aufenthaltserlaubnis*) que se constituirá en el documento de control para el ingreso de extranjeros al mercado laboral, de tal forma que se establece una sola autoridad: las misiones diplomáticas en el extranjero y la autoridad de inmigración en Alemania (*Ausländerbehörde*)

⁹⁵ Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners (Immigration Act) of 30 July 2004, *op cit*.

Figura 2.4.- Ley de Extranjería en Alemania (enero de 2005)

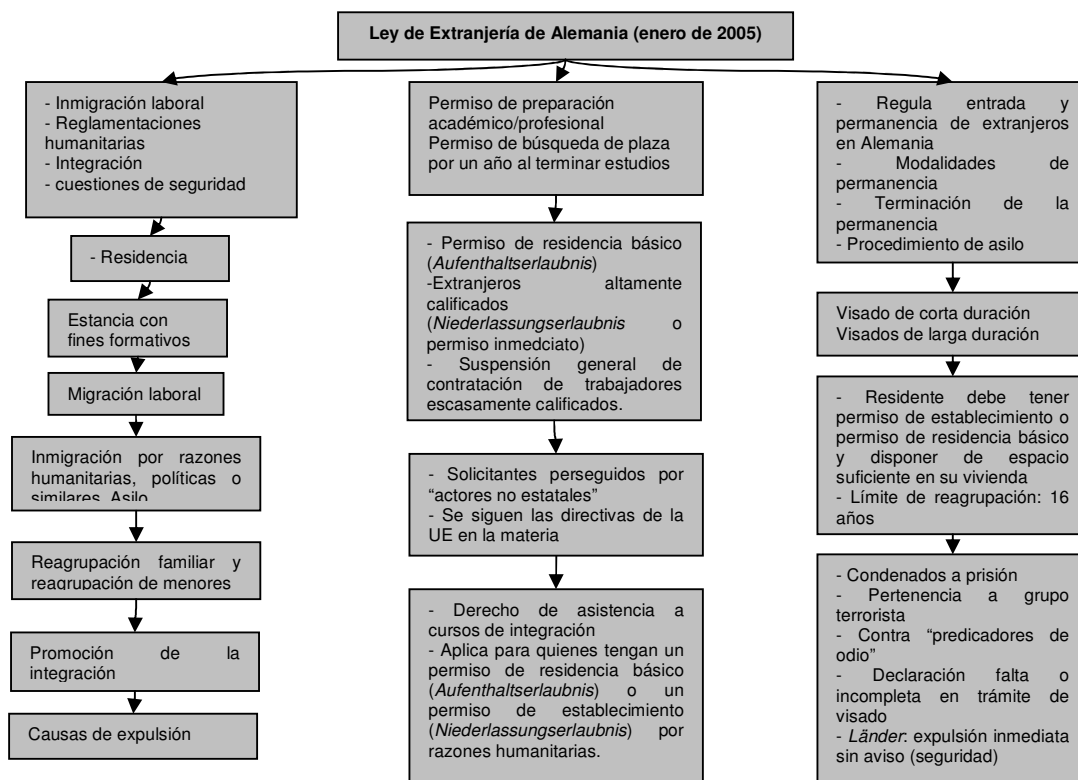


Figura: propia, con información de Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners (Immigration Act) of 30 July 2004, Federal Law Gazette Volume 2004, Part I, No. 41, issued in Bonn on 5 August 2004.

En relación a los extranjeros altamente calificados, la legislación establece la concesión inmediata de un permiso de establecimiento permanente, además de que sus familiares reagrupados podrían eventualmente desarrollar una actividad profesional. Respecto de profesionales autónomos, éstos tendrían un permiso de residencia básico (*Aufenthaltserlaubnis*) si realizaran una inversión de al menos un millón de euros y crean un mínimo de 10 plazas laborales, bajo el principio de “interés económico prevalente” o de un “interés regional particular”

En el caso de la inmigración con bajas calificaciones, se suspenden definitivamente este tipo de contratos, aunque el artículo 18 estipula excepciones si la contratación se justifica bajo el principio de “interés público”.

Bajo estas consideraciones, desaparece el “sistema de puntos” por lo que la residencia se puede obtener sólo a través de una oferta de trabajo, en razón de las condiciones económicas del país y de la situación del mercado laboral.

En el ámbito de la inmigración por razones humanitarias, la legislación contempla el reconocimiento de los solicitantes perseguidos por “actores no estatales”, lo que supone una interpretación demasiado laxa de esta figura, además de que se sienta en las normativas de la UE sobre el Estado responsable de la solicitud (*Espacio Schengen*), además de integrar a la persecución por razones de sexo como tema de reconocimiento de un solicitante de asilo.

En materia de reunificación familiar y de menores, se exige al solicitante tener en Alemania un permiso de residencia básico y un espacio suficiente en su residencia para recibir a los familiares; la reagrupación de menores se mantiene en los 16 años y se integra el derecho de los progenitores que tienen la patria potestad exclusiva de menores en el extranjero para su ingreso en Alemania, bajo la condición de la edad previamente enunciada (16 años). Se establece que en casos excepcionales “si los pronósticos de integración son positivos”, los jóvenes de entre 16 y 18 años pueden obtener la residencia.

De especial relevancia en la norma migratoria, es el tema de las acciones de integración, a través de las cuales se concede el derecho a los extranjeros de asistir a cursos, especialmente para quienes tiene permisos de residencia duraderos y que obtengan por primera vez un permiso básico (*Aufenthaltserlaubnis*) o un permiso de establecimiento (*Niederlassungserlaubnis*) por razones humanitarias, tema relevante y casi de obligado cumplimiento para quienes no tengan conocimiento básicos de alemán.

La norma de extranjería se completa con las causas de expulsión de extranjeros. Se establece la expulsión para quienes tengan impuesta una pena mínima de tres años por delitos dolosos; que hayan violado leyes de lucha contra el tráfico de estupefacientes (narcotráfico); que reciban una pena de privación de la libertad por tráfico de personas y la presunción fundada de que el extranjero perteneciera a grupos terroristas y que llamara públicamente al empleo de la violencia. Otro criterio es la sentencia “discrecional”, dictada contra los “predicadores del odio”, es decir, los que llaman a la violencia contra grupos determinados (raciales, religiosos, etc.); asimismo, se puede declarar la expulsión discrecional en caso de que el solicitante de ingreso en Alemania mienta en su procedimiento de adquisición del visado.

La ley ofrece a las autoridades de los *Länder*, además del Ministerio Federal del Interior, la posibilidad de dictar órdenes de abandono del país inmediatamente ejecutables, sin previa evaluación ni aviso, cuya justificación sea evitar peligros para la seguridad de Alemania; al respecto, el extranjero tendría siete días para acatar la orden. Sin embargo, debe anotarse que esta “presunción de peligro” debe estar fundamentada pues ampara un criterio de expulsión *ipso facto*, que viola normas humanitarias tanto europeas como internacionales.

En resumen, las políticas migratorias de Alemania han tenido una evolución evidente: en su comienzo, muy al estilo francés, dedicado a la administración de los “efectos nocivos de la inmigración” a través de las acciones de integración por la vía de la vivienda y la educación, que en cierto proceso resultó insuficiente.

Dos cambios de suma importancia se anuncian en el contexto de la Caída del Muro de Berlín y la posterior reunificación de Alemania. Una de las necesidades básicas era la igualación de derechos entre los habitantes de las dos alemanias; sin embargo, los conflictos racistas y el aumento de los movimientos xenófobos, obligan a una última modificación que en 2005 establece ciertas normas de importancia en los procesos de integración, pues se elimina la norma *ius sanguinis* y se consolida la *ius soli*; se establecen criterios más solidarios en cuanto a los requisitos de integración, residencia, inmigración laboral, sin dejar de lado normas excluyentes, relativas a la política de visados, la seguridad y el terrorismo; la expulsión de sospechosos de generar peligros a la seguridad alemana, con los riesgos que conllevan interpretaciones jurídicas por encima de las humanitarias, con todo y el cobijo de lo que la ley postula como “causa fundada” de las expulsiones *ipso facto*.

Finalmente, la administración migratoria alemana ha venido estilizando sus mecanismos de integración de no comunitarios, a través de acciones dirigidas expresamente a estas personas en su condición de “Grupos sociales desfavorecidos” en razón de dos estrategias: preparación de estos grupos para su inserción en los espacios laborales en un plazo medio, y en segundo lugar, el fomento a la creación de Pequeñas y Medianas Industrias (Pymes), con la participación de recursos económicos tanto nacionales como comunitarios, especialmente del Fondo Social Europeo (FSE) y otros programas comunitarios

como EQUAL, NOW Y HORIZON, que tienen como objetivo el apoyo a los programas de empleo y desarrollo igualitario, además de programas específicos de lucha contra la discriminación en el mercado laboral⁹⁶.

Aunque no con la gravedad del modelo francés, la legislación germana ha venido mostrando grandes rezagos para adecuarse a los nuevos tipos de inmigrante o al aumento de algunas nacionalidades, especialmente las corrientes turcas. En este sentido, uno de los debates aun no solventados en el país es la convivencia con poblaciones que han hecho de ciertas zonas germanas, verdaderas prolongaciones de sus naciones de origen, lo que ha cambiado la fisonomía cultural, las costumbres, situación que para distintos sectores de derecha, es un efecto perverso de la inmigración no controlada.

2.5 España. Los debates internos sobre la eficacia de las políticas de migraciones internacionales.

Aunque las diversas fuentes de investigación en España refieren que las actividades de recopilación de datos relativos al movimiento migratorio se iniciaron en 1882⁹⁷, lo cierto es que la migración como tema de agenda pública apenas tiene unos pocos años.

España se encontraba embarcado en el año 2005, en un proceso para redefinir sus políticas de migraciones internacionales, ya que su cambio de país expulsor a país netamente receptor de poblaciones extranjeras se había dado en un lapso relativamente breve, lo que tomó casi por sorpresa a unas autoridades ibéricas que aun no asumían a plenitud este cambio de papel.

⁹⁶ Algunos de los ámbitos contemplados por el FSE en materia de integración se refieren a: formación profesional; adquisición de práctica y experiencia profesional; apoyos para la búsqueda de trabajo; medidas para la ampliación y la mejora de sistemas de formación profesional permanente y medidas para el cálculo de la necesidad de fuerza de trabajo a escala de la economía nacional, entre otros. Ver José Povedano Sánchez, "La experiencia de inserción laboral de migrantes en la República Federal de Alemania", en Francisco Checa, Ángeles Arjona, Juan Carlos Checa. La integración social de los inmigrantes. Modelos y experiencias. Eds. Icaria Antrazyt, Barcelona, España, 1ª. Ed. 2003, 375 pp., p. 63-65. Por lo que se refiere a los programas EQUAL, NOW y HORIZON, ver la página de la Unión Europea, especialmente en la sección que desglosa los llamados Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión, http://europa.eu.int/index_es.htm.

⁹⁷ Anuario de Migraciones. 2002 Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, 2002, NIPO: 201-02-092-5, p. 24.

Las cifras son concluyentes: el Instituto Nacional de Estadística (INE) daba cuenta de que en 2003 la población extranjera ya superaba el 5.9% del total de la población española. Los inmigrantes en aquel país pasaron de 1,977,944 personas en 2002, a 2,500,000 en 2003, lo que equivalía al 6% de la población total (42.6 millones)⁹⁸. Como muestra de este aumento de población inmigrante, se cita que sólo entre 2001 y 2002 los empadronados extranjeros crecieron en 607,287, es decir, poco más del 20% del total de la población extranjera⁹⁹.

De este contingente de personas, las autoridades españolas reconocieron que por lo menos el 83% de quienes desarrollaban una labor productiva en el país, lo hacían sin los permisos correspondientes, al haber usado documentos ajenos a los que permitían trabajar en el país, como las visas de turistas y otros¹⁰⁰.

Durante 2003, España recibió a 600,000 inmigrantes, es decir, a uno de cada tres migrantes que llegaban a la entonces Europa de los 25 (de un total de 1,680,000), lo que da un dato relevante: la estabilidad demográfica estaba sentada en las corrientes migratorias, y no en un crecimiento demográfico natural¹⁰¹.

A este contingente de población no se integraron cerca de 1.3 millones de inmigrantes ilegales, según el Anuario Estadístico de Extranjería 2003; de estas cantidades, cerca de 450,000 personas son de origen ecuatoriano^{102 103}.

⁹⁸ "España acoge ya a 2,5 millones de inmigrantes", en El País, España, miércoles 3 de diciembre de 2003, p. 23.

⁹⁹ "España acoge ya a 2.5 millones de inmigrantes", en El País, miércoles 3 de diciembre de 2003, p. 23.

¹⁰⁰ "El 83% de los inmigrantes que llegaron a España en los últimos años entraron sin permiso de trabajo", en El País, martes 5 de febrero de 2002, p. 20.

¹⁰¹ "España acoge ya a 2.5 millones de inmigrantes", en El País, El País, miércoles 3 de diciembre de 2003, p. 23.

¹⁰² "450,000 ecuatorianos aspiran a la residencia con el nuevo Reglamento de Extranjería", en El País, España, sábado 27 de noviembre de 2004, p. 19.

¹⁰³ De hecho, estas cifras no han variado en los últimos dos o tres años; baste apreciar la cifra de algunas investigaciones, que ibican a los indocumentados en España en porcentajes cercanos al 1.8% de la población total. Ver Aliseo Aja, Francesc Carbonell, C. Pereda. W. Actis. M.A. de Prada, Jaume Funes, Ignasi Vila. La inmigración en España. Los retos educativos. 2000, p. 21

Para el año 2005, la evolución de las corrientes migratorias parece que ubica a España con una cantidad de migrantes cercana a los 3.5 millones y las tendencias apuntan a que en el año 2010 la cifra se podría elevar a 5.5 millones¹⁰⁴.

Estas cifras dan un vuelco a la situación de España en materia de inmigración. Hasta bien iniciada la década de los 70, el país era esencialmente expulsor, pero con el regreso a la democracia y su ingreso a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE)¹⁰⁵ en 1986, el país revierte el proceso de salida de sus nacionales, con el retorno al país de más de medio millón, corriente a la cual se fueron integrando en los años siguientes flujos migratorios de diversas regiones y países, especialmente de origen africano (marroquíes) y latinoamericanos (especialmente ecuatorianos)¹⁰⁶, pero en números lo suficientemente modestos como para no generar alarma pública.

La migración hacia España fue casi simbólica, porque el país era una "periferia pobre" que durante los años cincuenta había enviado cerca de dos millones de personas a Francia, Alemania, Suiza, Gran Bretaña y Holanda, de ahí que no había necesitado diseñar una norma interna de control migratorio; de hecho, para hablar de normas en la materia, nos remontamos apenas a 1985. Antes de esta fecha, las leyes estaban compuestas por documentos con severas limitaciones (como la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros de 1981) o algunos documentos de menor relevancia, lo que reflejaba un grado de interés casi nulo en la temática.

Ante el creciente número de inmigrantes, a partir de 1985 se comienza a integrar a la inmigración como tema de política pública primaria, con la Ley de Extranjería de 1985, que refleja diversas posiciones sobre el impacto social y político que estaba comenzando a tener la población inmigrante.

Un impacto negativo de la nueva legislación se dio en la regulación sobre reunión e integración en sindicatos, que implicaba severas limitaciones y una clara violación a normas internacionales. De hecho, la polémica fue de tal

¹⁰⁴ "La inmigración en España: de la 'patera' al consejo de administración", en *Expansión* – Madrid, 23/03/2005, en <http://www.expansion.com/edicion/noticia/0,2458,609868,00.html>

¹⁰⁵ Carles Campuzano, "El debate de la inmigración en España, ¿una oportunidad perdida?. En *Ciudadanía europea e inmigración*. Revista CIDOB d'afers Internacionals, Barcelona, España, 2001, p. 34.

¹⁰⁶ Aliseo Aja, Francesc Carbonell, C. Pereda. W. Actis. M.A. de Prada, Jaume Funes, Ignasi Vila. *La inmigración en España. Los retos educativos*. Eds. Fundación "La Caixa", Colección Estudios Sociales, No. 1, año 2000, Barcelona, España, 1a. ed., 2000, p. 18

forma intensa, que el tribunal de justicia español las declaró inconstitucionales; sin embargo, quedó como referencia de la visión que se tenía del proceso migratorio.

Otras de las normas son las que se refieren a la prohibición para el ejercicio de cargos públicos, y la imposibilidad de participar en elecciones, fuera como actor pasivo (votante) o activo (votado). El otro principio es que los esquemas de control migratorio estarían condicionados por la “flexibilidad” del mercado laboral, es decir, si la demanda de empleos de no nacionales se ampliaba, se reducirían los requisitos para la inmigración y en caso contrario (crisis económica y baja producción) se endurecerían los mecanismos de control. Estos dos principios tendrían impacto en materias como la migración de tránsito (que iba en descenso) y la concesión de permisos de trabajo¹⁰⁷.

Sin embargo, la eficacia de la ley de 1985 se vio cuestionada, pues al contrario de los objetivos que planteaba (inhibir la migración documentada e indocumentada) se elevó aun más el movimiento migratorio no comunitario. De hecho, fue tal la presión de los contingentes migratorios, que el país se vio embarcado en su primer proceso de regularización (1985) de inmigrantes ilegales o con situación irregular (documentación incompleta) cuyo fin fue culminar sus trámites de residencia; además, este evento benefició a inmigrantes cuya nacionalidad no les exigía permiso de trabajo antes de la norma de 1985.

Una segunda regularización se dio entre 1991 y 1992 y ahora esta ley anunciaba la regularización de personas indocumentadas; esta norma supuestamente “excepcional” sólo estaba tomando en cuenta un proceso de movimiento migratorio pocas veces visto en el país y que alcanzaba, según las cifras de 1992, cerca de 600,000 extranjeros ya residentes, es decir, el equivalente al 2% de la población total.¹⁰⁸

Una tercera regularización se realizó en 1996 ante la emergencia de las llamadas “bolsas de inmigrantes”, que implicaba que la cantidad de personas en condición indocumentada era de tal magnitud, que se precisaban acciones de estabilización, ya que eran “comunidades inmanejables”. La paradoja de

¹⁰⁷ Concha Aprell Lasagabaster. Régimen administrativo de los Extranjeros en España: ciudadanos comunitarios y nacionales de terceros estados. Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Málaga, Marcial Eds., Ediciones Jurídicas, Madrid, España, 1994, p. 27.

¹⁰⁸ Manuel Tamayo Sáez, Leticia Delgado Godoy. La definición del problema de la inmigración en España. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, España 1998, p.7.

este tipo de políticas es que, buscando estabilizar el proceso de inmigración en el país, se establecieron mecanismos de regularización de personas que ya estaban dentro del territorio nacional, olvidando la gestión de migraciones desde fuera de las fronteras nacionales. Este tipo de estrategia hoy en día sigue siendo criticada como una fallida política de administración que generó el denominado “efecto llamada” bajo el supuesto de que “ingresando ilegalmente a España se podrá lograr la regularización” y por lo tanto, el incentivo era eludir normas y no apegarse a los procedimientos pues éstos están casi vedados a nacionales no comunitarios.

Finalmente, en el año 2004 e inicios del 2005, las fuerzas políticas en España iniciaron el proceso para una cuarta regularización, que beneficiaría potencialmente a una población cercana a 1,300,000 inmigrantes¹⁰⁹.

Vistas las limitaciones de la Ley de Extranjería de 1985, las autoridades españolas realizaron una segunda modificación y entre el año 2000 y 2001 diseñaron la llamada Ley Orgánica 4/2000 del 11 de enero de 2000 o llamada en el ámbito legal como Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social¹¹⁰. De esta legislación, podemos destacar diversas líneas básicas, según la figura que apreciamos (Ver figura 2.5):

¹⁰⁹ De la población empadronada pero sin permiso de residencia, las mayores cantidades son las siguientes: ecuatorianos (274,996); colombianos (173,446); rumanos (102,642); marroquíes (96,547); argentinos (81,508), ver El País, España, sábado 27 de noviembre de 2004, p. 19.

¹¹⁰ Laura Díez Bueso. “El régimen jurídico de la inmigración en España: contexto, texto y pretexto”, en Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, número especial “el desafío de las migraciones”, No. 121, octubre-diciembre de 2000, Madrid, España, p. 167.

Figura 2.5.- Evolución de las normas migratorias en España. La 4/2000

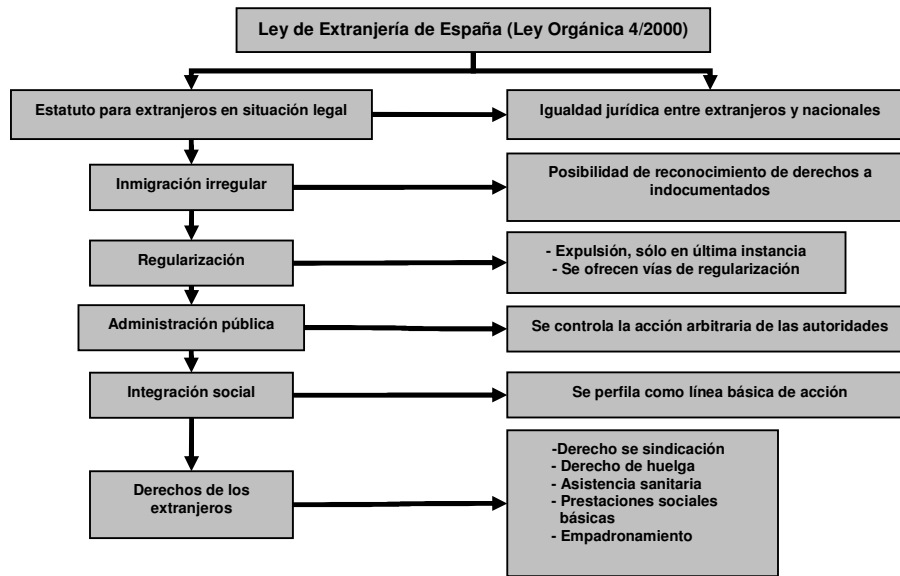


Figura: propia, con información de, Laura Díez Bueso. "El régimen jurídico de la inmigración en España: contexto, texto y pretexto", en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, número especial "el desafío de las migraciones", No. 121, octubre-diciembre de 2000, Madrid, España, p. 167.

Por ejemplo, hay una importante evolución en términos de protección de derechos básicos de los inmigrantes. Baste mencionar que se postulan diversas vías de integración de estas personas, empezando por el reconocimiento de derechos de extranjeros y nacionales. Innovación es la relativa a la posibilidad de reconocimiento de derechos a inmigrantes aun en su condición de ilegalidad; la figura de la expulsión se asumía como recurso de última instancia más que como un recurso promedio de control; adicionalmente, se establecían mecanismos para la regularización del *status* migratorio, a los cuales se integraron luego las políticas de contingentes¹¹¹.

La nueva legislación establecía políticas tendientes a la integración de los inmigrantes, a través de la sindicalización, derecho a huelga, empadronamiento, elegibilidad para recibir asistencia social y médica, es decir, a diferencia de los modelos inglés y francés las políticas españolas giran en

¹¹¹ Estas políticas consisten en la petición de las empresas españolas a la autoridad migratoria, sobre la cantidad y calificación de los trabajadores extranjeros que requiere la demanda del mercado. En este sentido, la administración migratoria se encargará, a través de sus representaciones en el extranjero, de solicitar a los estados de origen la contratación de inmigrantes a fin de desarrollar estos trabajos durante lapsos definidos en acuerdos binacionales. Ver María Mercedes López Merino. *La inmigración en España del 2000: Análisis descriptivo y propuestas*. Proyecto de Investigación Sociológica, junio de 2000, Madrid, España, p. 13.

torno a la integración política. Otros apartados que se integraron en el nuevo régimen de Inmigración y Extranjería fueron los siguientes:

Régimen de entradas.- La norma indica que es necesaria la concesión de visado en el país de origen (embajada o consulado español) para arribar a España; a diferencia de la legislación anterior, que no requería motivar el rechazo de visado, en la ley de 2000 era obligatorio motivar la denegación (art. 25.3)

Régimen de permanencia.- Para tener la residencia, el inmigrante debía contar medios suficientes de vida, un contrato de trabajo o la oferta de uno; una estancia ininterrumpida de dos años, además de estar empadronado en un municipio en el momento de iniciar la petición (art. 29.2).

Residencia por reunificación familiar.- Se prevé la concesión de permiso, con independencia de los familiares reagrupados (art. 29.2).

Permisos de trabajo.- Se permite la concesión de un permiso permanente a los cinco años (35.59, en función del mercado de empleo).

La Ley de Inmigración 4/2000 tuvo un avance sustantivo respecto de la Ley de 1985, pues su eje normativo es la integración y no el control, la administración migratoria por encima de las acciones de persecución, a través de estrategias de inserción de extranjeros en el marco de las políticas de integración a la vida cultural, sindical y de organización socio-política.

Sin embargo, la nueva ley de 2000 fue considerada por las fuerzas políticas de derecha como una irresponsabilidad por lo que, a la llegada al poder del Partido Popular (PP) y la derrota del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), se procedió derogarla, para dar paso a nuevas normas más restrictivas.

La Ley Orgánica 8/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, compuesta por cerca de 63 artículos, establece en su artículo 3 la igualdad entre los inmigrantes respecto de los españoles¹¹², además de algunos otros apartados que en apariencia postulan los principios de integración defendidos en la norma 4/2000; sin embargo, como se aprecia en la figura siguiente, hay algunas diferencias sustantivas entre una ley y otra:

¹¹² Ley Orgánica 8/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social.

Figura 2.6.- Ley de Extranjería de España (8/2000)

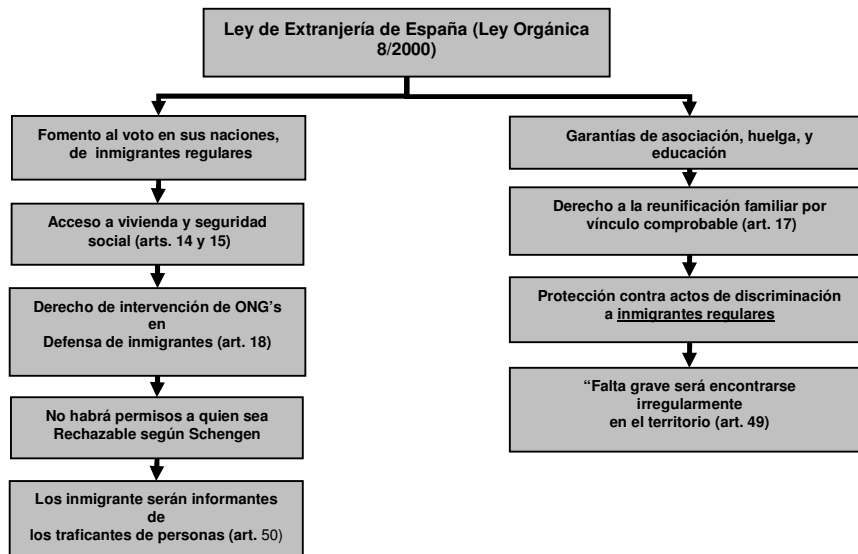


Figura: propia, con información de Ley Orgánica 8/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social.

Una importante adecuación respecto de la 4/2000, es que la segunda integra las acciones de vivienda como mecanismo de integración social de inmigrantes, complementada por estrategias en materia de seguridad, y que son retomadas de la norma 4/2000. La ley 8/2000 intenta que las administraciones del Estado promuevan el voto de los no comunitarios en sus naciones de origen, en conocimiento de que el regreso a la vida democrática en muchas naciones del mundo había puesto en boga los intentos de ampliar los derechos políticos de las comunidades radicadas en el extranjero (voto en el extranjero), de tal forma que España sólo se adecuaba a la corriente de los derechos transnacionales.

Se integran dos nuevos apartados de gran valía. De su lado, la intención de dar cabida a las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) en las acciones de administración y defensa de los derechos humanos de estas personas; se establece la necesidad de fortalecer la reunificación familiar a partir de ciertas condiciones, por ejemplo, el establecimiento de vínculos comprobables y de la solvencia del reunificante.

Las adecuaciones a las políticas migratorias de España no han quedado en el año 1985 y en 2000. En el año 2005 y 2006, el país inició un tercer proceso de modificación de sus leyes, habida cuenta de que las normas vigentes habían sido rebasadas; además, a finales de 2004 el Partido Popular

fue derrotado por el PSOE, lo que terminó por agilizar las acciones de modificación de normas de administración migratoria. Una primera señal aparente de este proceso de cambios es la regularización¹¹³, que pretende sentarse bajo el criterio de “arraigo laboral”, sentado en dos referentes: las normas laborales y el “proceso de normalización”, es decir, regularización de aquellos que están en situación irregular para así pasar a la situación de inmigrantes con permiso de residencia¹¹⁴.

Lo importante de estas reformas es que la autoridad de administración migratoria ya no cae en las autoridades judiciales del país ni en la figura de la deportación como recurso promedio de acción. En la actualidad, la autoridad está delegada en un Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales y por supuesto al Ministerio de Inmigración, que han ido reforzándose sobre la marcha.

Otra de las novedades de la nueva ley es que el proceso extraordinario de regularización (que lleva su tercera edición, es decir, ya no es tan “extraordinario”) obligue a que los potenciales candidatos a la residencia tengan, antes del 7 de agosto de 2004, seis meses de trabajo comprobado; dicha comprobación consistirá en el contrato que le concede el empresario al inmigrante por un periodo no menor a 6 meses, con las excepciones de la hostelería y la agricultura, sectores para los cuales se permiten contratos de tres meses. Al respecto, el potencial residente deberá comprobar la ausencia de antecedentes penales tanto en España como en su país de origen. Finalmente, los procesos de contingentes se han modificado, de forma que se busca hacerlo más eficiente a través de una lista de “labores de difícil cobertura”, para las cuales se realizará una evaluación cada tres meses, a fin de contratar al trabajador. La diferencia respecto de las legislaciones anteriores es que en teoría, no se concederán estos trabajos a los inmigrantes que se encuentren en ese momento en situación irregular¹¹⁵.

Otra estrategia de las nuevas normas de inmigración, son las relacionadas con los mecanismos de cooperación binacional para la

¹¹³ Inmigración: desarrollos recientes y consecuencias económicas. Banco de España, 49 boletín económico, Febrero de 2005. Estas normas están sentadas en el documento Real Decreto 2393/2004.

¹¹⁴ “Una oportunidad para 800,000 inmigrantes”, en *El País*, domingo 2 de enero de 2005, p. 22; también una nota del mismo diario enuncia los trámites a seguir a efecto de obtener los permisos correspondientes, *El País*, 14 de diciembre de 2004, p. 25. Según estos documentos, se estipulan plazos de cerca de tres meses para poder ser integrado el proceso de normalización, previa evaluación de estas peticiones por parte de la administración (permiso condicionado), como paso hacia la autorización de Residencia por Arraigo Laboral.

¹¹⁵ Inmigración: desarrollos recientes y consecuencias económicas. *Op. cit.* p. 3

administración migratoria. Por ejemplo, el país tiene acuerdos de repatriación con países como Bulgaria¹¹⁶, Colombia¹¹⁷, Ecuador¹¹⁸, Polonia¹¹⁹, Rumania¹²⁰, Marruecos¹²¹ y República Dominicana¹²². Estos acuerdos giran en torno a las obligaciones que tiene el Estado de origen para recibir a los ciudadanos repatriados de España, además de las negociaciones para el ofrecimiento de espacios laborales a nacionales de aquellos países por parte de Madrid.

España, en este sentido, tiene un acuerdo migratorio diferenciado con Marruecos, ya que el instrumento negociado menciona textualmente la administración de “mano de obra”, para la cual se acuerda la creación de comisiones conjuntas de evaluación de solicitudes de empleo, la cantidad de trabajadores que requiere Madrid, la disponibilidad de Marruecos para proveerla, la temporalidad de trabajo y la fecha de su regreso a su país, entre otras cosas.

En el caso de los otros acuerdos, se insertan apartados especiales. Por ejemplo, en el caso del acuerdo con Ecuador (capítulo V, artículo 13) integra el proceso de repatriación y las obligaciones del Estado de origen para garantizar en la medida de sus posibilidades, los mecanismos de reinserción laboral de sus trabajadores; se establece la posibilidad de que las acciones de reinserción sean auspiciadas por programas binacionales de fomento de pequeñas y medianas empresas, programas de autoempleo, uso de fondos provenientes de organismos de cooperación internacional y de aquellas empresas que tengan como valor añadido la transferencia de tecnología.

Siguiendo estas líneas de trabajo, el gobierno estableció el programa GREGO (Programa Global de Regularización y Coordinación de la Extranjería

¹¹⁶ 22897 APLICACIÓN PROVISIONAL del Acuerdo entre el Reino de España y la República de Bulgaria relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Madrid el 28 de octubre de 2003.

¹¹⁷ APLICACIÓN provisional del Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 2001. Acuerdo (B.O.E. 4-7-2001)

¹¹⁸ APLICACIÓN Provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Madrid el 29 de mayo de 2001.

¹¹⁹ APLICACIÓN Provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República de Polonia relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Varsovia, el 21 de mayo de 2002. (BOE, 226, 20 de septiembre de 2002).

¹²⁰ APLICACIÓN Provisional del Acuerdo entre el Reino de España y Rumania relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Madrid, el 23 de enero de 2002.

¹²¹ APLICACIÓN Provisional del Acuerdo sobre mano de obra el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Madrid, el 25 de Julio de 2001.

¹²² APLICACIÓN provisional del Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y La República Dominicana, relativo a la ordenación de los flujos migratorios laborales, hecho en Madrid el 17 de diciembre de 2001.

y la Inmigración)¹²³, a partir de 2000. Algunas de las materias de política de este programa son, entre otros: la creación de políticas bajo el supuesto de los *efectos deseables de la migración*; integración y reunificación; regularización; protección a refugiados; necesidades y posibilidades de recepción de flujos migratorios; administración, cooperación y codesarrollo; estudio sobre las aportaciones de la inmigración al país y participación de colectivos locales en la protección migratoria, entre otros temas.

En términos generales, puede advertirse que la legislación española, aun con las limitaciones impuestas por el *Espacio Schengen*, ha venido configurado ciertas normas de administración migratoria que apuntan en una dirección razonablemente buena; al establecimiento de mecanismos permanentes de cooperación internacional para la administración migratoria, especialmente importante por el párrafo que postula la necesidad ineludible de que la inmigración sea asumida como benéfica para el desarrollo nacional, antes que una amenaza.

2.6 Modelos nacionales de administración migratoria. Una evaluación a la luz del proceso de armonización de las políticas de migraciones internacionales en la Unión Europea.

El análisis de los cuatro modelos de administración migratoria descritos anteriormente, nos permite realizar algunos apuntes, a propósito de sus aportaciones como marcos de referencia en el diseño de políticas migratorias. Los cuatro países nos presentan ciertos principios comunes entre los que destacan: la consideración de que el movimiento migratorio no se refiere solamente al movimiento de personas en las fronteras nacionales, de lo que se deriva lógicamente el diseño de políticas de control de entradas y salidas.

Las cuatro naciones desarrollan estrategias en diferentes niveles. En el nivel nacional se realiza una coordinación general de política de control, esta coordinación se delega a diferentes instancias, que tienen a la inmigración como tema transversal y que por lo tanto requieren una coordinación. Esta cooperación opera fundamentalmente entre la autoridad de administración

¹²³ RESOLUCIÓN de 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para a Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 30 de marzo de 2001, por el que se aprueba el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración

migratoria (los ministerios de inmigración o su equivalente) y los ministerios de gobernación, que marcan las pautas generales de política en las localidades afectadas por el movimiento de estas personas.

Un segundo nivel de trabajo se realiza en las administraciones locales, todo ello apuntalado por un *avance muy amplio en el proceso de descentralización administrativa, tomando en cuenta que si bien las autoridades federales marcan ciertas líneas generales de política migratoria, la amplia autonomía de los gobiernos locales permiten adaptaciones, diseño de normas complementarias y la utilización de recursos específicamente delegados para desarrollar las políticas locales*, lo que no necesariamente equivale al éxito de las estrategias.

Adicionalmente, las autoridades locales se hacen de dos apoyos. La asistencia de organismos creados *ex profeso* para la asistencia a las autoridades locales, como por ejemplo, los organismos de mediación de conflictos interraciales, o la asistencia de organismos de desarrollo local, esenciales en las políticas de integración de nuevas comunidades.

Una característica de suma importancia se refiere a las facultades legales que las autoridades locales tienen para el ejercicio de la cooperación internacional. Al hablar de la cooperación identificamos la autoridad primaria del Estado, pero esta situación es menos rígida en el caso de las administraciones locales de estos países, ya que las mismas han logrado integrar un marco de cooperación con las regiones de los países expulsores, lo que les permite un conocimiento más amplio de sus problemas, y una información de estas características tiene un valor impagable para enfrentar la realidad de su inmigración.

Otra característica digna de destacar es la participación multidisciplinaria en el diseño de política pública. En los cuatro casos, pero *especialmente en España y Francia, se ha abierto la agenda a la participación de colectivos de la sociedad civil, como fuente de información y como ejecutores directos de las políticas migratorias*. En este sentido, es frecuente registrar en los medios de comunicación el involucramiento de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) en tareas de administración, de asistencia médica, de regularización de inmigrantes, asistencia legal, acompañamiento, desarrollo de programas educativos y de vivienda, entre otros.

Por lo que se refiere a los principios, los cuatro modelos descritos nos presentan conceptos de relevancia en el diseño de política pública. Por ejemplo, los ministerios se han embarcado en la propuesta de debatir la relación entre la migración y el desarrollo, desde la idea de que la inmigración debe ser explotada desde la perspectiva de sus *efectos deseables* y no desde sus impactos negativos, como parece ser la tónica de las políticas migratorias en todo el mundo, pero este debate aun no tiene resultados concretos.

En el mismo sentido, se plantean conceptos que poca o nula atención tienen en muchos países, especialmente los del continente americano. Por ejemplo, se insiste en la idea de la *integración*, es decir, que en el análisis de la inmigración debe evitar la idea de la *resolución*, por lo que hay conciencia el movimiento internacional de personas es un proceso natural a la formación de los estados, por lo que no hay más remedio que adecuar las normas a la realidad.

Otro concepto es el de la reintegración, es decir, la parte de responsabilidad que corresponde a la nación expulsora, así como la integración corresponde al país receptor, lo que configura el principio de la corresponsabilidad. Finalmente, en la evaluación de estos cuatro modelos de administración migratoria vale la pena advertir sobre sus limitaciones, Uno de éstos es el alcance de sus estrategias, que en un principio parecen claramente dirigidas a los contingentes que se encuentran en un proceso de regularización o hacia aquellos inmigrantes que ya han adquirido la residencia y que requieren apoyos adicionales; de esta consideración, se desprende que la inmigración irregular queda en manos de las autoridades dedicadas a la seguridad fronteriza. En otras palabras, los modelos migratorios nos presentan elementos atractivos para la reflexión sobre nuevos ensayos de política migratoria. Sin embargo, su aportación queda limitada, en el sentido de que *sus propuestas apenas vislumbran embrionariamente la necesidad de establecer mecanismos de cooperación internacional con las naciones de origen de sus poblaciones de inmigrantes*, lo que es clave para el diseño de una mejor política migratoria.

Más allá de las limitaciones que guardan estos cuatro países, no debemos perder de vista que son los actores más poderosos de la Europa comunitaria. Pueden tener defectos en sus políticas de integración, de regularización o sus acciones pueden tender a la selectividad, pero en los

hechos, estas naciones reciben entre el 70 y el 80% de toda la inmigración no comunitaria. Este solo dato los ha constituido en los más polémicos jugadores de la integración europea, ya que han venido exigiendo un trato privilegiado pues argumentan que la inmigración les afecta más que a otras naciones. Esta argumentación por supuesto echa por tierra todo intento por construir una norma europea integral en materia de administración migratoria.

La ausencia de consenso en la construcción del espacio de integración en la UE no es una novedad, es sólo una constante y sólo reafirma la complejidad de esta experiencia. En el caso de temas como la moneda, la fiscalidad y otros, se habían dado constantes reclamos, se habían argumentado problemas para cumplir las obligaciones derivadas de este tipo de compromisos y de la misma forma que la migración, muchos jugadores han estado defendiendo la idea de los beneficios diferenciados. Esto evidentemente atenta contra el principio de comunitarización, que presupone que todo acuerdo tiene como resultado la creación de normas de seguimiento obligatorio, lo que excluye de antemano los privilegios diferentes.

Sin embargo, el posicionamiento de las naciones poderosas al interior del espacio de integración europeo no ha impedido que las autoridades comunitarias hayan comenzado a ensayar algunas propuestas, cuyo contenido alude directa o indirectamente a la creación de normas migratorias comunes. Temas como el asilo, la inmigración de larga estancia, la concesión de visas y algunos temas más, han ido evolucionando positivamente en el ámbito regional, pero esto ha tensado aun más la situación, ya que las naciones del club europeo se han visto de pronto entre tres aguas: aceptar la noción de norma comunitaria, defender sus intereses nacionales o dejarse influenciar por la presencia de las naciones más poderosas y con ello reconocer que las prioridades nacionales de aquellas están por encima de las normas comunitarias y de los intereses de las pequeñas naciones. Por supuesto esta polémica no tiene ningún precedente: las naciones poderosas reconocen sus obligaciones respecto de las políticas de integración y de empleo, pero sólo están dispuestas a concederlas a quienes residen legalmente en el país.

A Francia, Alemania, Inglaterra y España no se les puede reprochar la ausencia de acciones de asistencia a colectivos migratorios; se les puede reclamar sobre acciones limitadas y excluyentes dirigidas a poblaciones

extranjeras, pero en todo caso, estas naciones han creído necesario diferenciar a la migración ilegal y la legal como si fueran dos realidades distintas.

Junto a esta situación, las autoridades comunitarias pretenden establecer ciertos principios generales de administración migratoria, pero en un ambiente permeado por el desacuerdo comunitario. En este contexto, ante la tensión y el desacuerdo entre las naciones pequeñas, las naciones grandes y la autoridad comunitaria, pareciera ser que no hay salida posible para llegar a buen puerto con una norma comunitaria en materia migratoria, más que por la aparición de otro tipo de actores diferentes al Estado y la UE, ya que toda ley que salga de los desacuerdos tendrá como única víctima a los propios migrantes *extracomunitarios*.

CAPÍTULO 3

El capítulo tercero y penúltimo, *tiene la tarea de analizar los esfuerzos que ha realizado la UE para el diseño de normas en materia de migración no comunitaria*. Ante el peso evidente de naciones como España, Francia, Alemania o Inglaterra, que pretenden imponer sus intereses en la definición de la agenda migratoria europea, la autoridad supranacional se ha dado a la tarea de establecer calendarios, negociaciones, directivas, opiniones consultivas y reuniones al más alto nivel para arribar a puntos de vista en común, que permitan destrabar un diferendo que desde hace por lo menos 10 años mantiene un impasse en la creación de una *ley migratoria europea*, aun a pesar de los mandatos que en ese sentido ha marcado el Tratado de Ámsterdam.

En este contexto, *el capítulo que se presenta definirá las características de los instrumentos y las estrategias de la UE, que guardan una relación directa con las acciones de modificación de los flujos no comunitarios al espacio de integración*. Sobre esta línea, se analizarán los Tratados de Schengen, el primer y tal vez el único documento que hasta el momento puede llamarse *instrumento-guía* de normas comunitarias, aun y cuando su fundamento no es de orden migratorio, sino policiaco, de ahí los riesgos de su uso; también se analizarán las reuniones de Tampere, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Ámsterdam, este último, un parteaguas en las políticas comunitarias en materia migratoria.

Adicionalmente, se revisarán las políticas de cooperación cuyas características tengan una incidencia directa en un posible cambio de los movimientos migratorios no comunitarios, y que a su vez nos permita identificar las prioridades que la UE guarda respecto de las naciones que son el origen del flujo más importante hacia sus territorios.

En términos generales, *se pretende establecer las potencialidades de las políticas comunitarias para la creación de estrategias solidarias con los migrantes no comunitarios, marcando sus diferencias respecto de las políticas estatales de los países poderosos de la UE*.

3.1.- Las políticas migratorias en la Unión Europea. Las estrategias desde una visión comunitaria

El 1 de mayo de 2004 y el 1 de enero de 2007, la Unión Europea (UE) vivió dos nuevas ampliaciones. Con el ingreso de 12 nuevos miembros¹²⁴, nuevas agendas y viejos problemas no resueltos se abrieron a la discusión, entres éstos, temas como la Política Exterior y de Seguridad Común, el “déficit democrático”, y el proceso de ratificación de una Constitución Europea cada vez más débil.¹²⁵

Uno de estos viejos-nuevos temas es precisamente el de la inmigración extracomunitaria. El debate sobre esta materia se ha centrado, casi desde el inicio, en dos actores claramente identificados: los estados, defensores de las políticas nacionales, frente a las instituciones comunitarias, que desean la consolidación de una normativa comunitaria de inmigración.

Adicionalmente, el espacio comunitario tiene entre sus miembros, diferentes realidades, diferentes formas de entender a la inmigración, lo que a su vez impide por lo menos inicialmente, la concreción de un acuerdo global sobre el tema. Por ejemplo, naciones como Alemania y Francia, han venido estableciendo mecanismos de control migratorio desde principios del siglo XX y de promoción desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y nuevamente de restricción al inicio de la década de los 70.

Por otro lado, las naciones del Mediterráneo (España, Italia, Grecia y Portugal) que apenas hace una o dos décadas eran naciones de expulsión, se han convertido en países de recepción, especialmente España.¹²⁶

Un tercer grupo de naciones, encabezadas por Inglaterra, Irlanda y Dinamarca, se han mantenido reticentes a la adquisición de todo el acervo comunitario, especialmente en relación con los temas que consideran prioritarios para el mantenimiento de su soberanía.

¹²⁴ En el proceso de 2004 se integraron: Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, República Checa, Estonia, Lituania, Letonia, Malta y Chipre. En la ampliación de 2007 fueron dos: Rumania y Bulgaria.

¹²⁵ Debemos recordar que está en proceso de análisis la eventual integración de Turquía (con las dificultades que esto entraña dadas sus características culturales, religiosas y de las incompatibilidades de la legislación turca en relación a las exigencias comunitarias) además de Bulgaria y Rumania.

¹²⁶ Según estadísticas de la Oficina del ramo de la Unión Europea (Eurostat), España recibió en 2003, 594,300 inmigrantes, lo que equivale al 35.2% del total de la inmigración que llegó al espacio comunitario (1,680,000 inmigrantes). Para mayor información ver El País, miércoles 1 de septiembre de 2004, p. 21; asimismo, en la página de Eurostat de la Unión Europea, http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1090,1137397&_dad=portal&_schema=PORTAL

Esta diversidad de posiciones ha impedido que se cumplan los calendarios impuestos por el Tratado de Ámsterdam, instrumento que en 1997 estableció que para el año 2005 deberían consolidarse normativas comunitarias en materia de inmigración y asilo. Evidentemente ha habido avances en este proceso de armonización, pero muy lejos de las expectativas de Ámsterdam, lo que genera un vacío, que en buena medida ha sido llenado por instrumentos comunitarios, que si bien no están relacionados directamente con la administración migratoria, si están dando ciertos perfiles no necesariamente benéficos en términos de la protección migratoria.

En este sentido, la pugna entre las naciones de la UE en lo particular (el principio intergubernamental) y las instituciones comunitarias (el principio supranacional), ha dado por resultado que la autoridad supranacional haya realizado esfuerzos por arrancar ciertas competencias a los países fuertes, con el fin de arribar finalmente a la concreción de una norma migratoria de la UE. Pero a la vista de los hechos, el camino aun es largo, si atendemos a la revisión de algunos de sus instrumentos más destacados.

3.2 El Acuerdo de Schengen. La asociación entre migración y seguridad

El principio de libertad de movimiento de personas –no asociado directamente al tema de la inmigración- se rastrea en la fundación de las Comunidades Europeas en 1957¹²⁷, desde la perspectiva de las cuatro libertades fundamentales: libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios. En el caso de la libertad de movimiento de personas, existe una diferencia entre la libertad de desplazamiento de mano de obra y de los ciudadanos comunitarios: “...bajo la libre circulación de personas subyace la de trabajadores dentro del espacio comunitario. Esta política establece una clara diferenciación entre lo que sería la movilidad de ciudadanos comunitarios y la de los no comunitarios; por ende, se regularían la movilidad interna y la inmigración de trabajadores

¹²⁷ El Tratado de Roma de 1957 indica (artículo 8) “Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica, 2003.

extracomunitarios”.¹²⁸ En este sentido, la libre movilidad en la UE tiene dos lecturas básicas:

A) Hay una concesión de libertad movilidad, que se origina en el desarrollo de un acervo jurídico emanado de una autoridad supranacional. Estos derechos ampliados (derecho de elección del Parlamento Europeo, libertad de profesión, etc.) se acumulan a las prerrogativas que concede el Estado de origen, lo que a su vez amplía las libertades del ciudadano, antes restringidas a un ámbito jurídico-administrativo.

B) Para la aplicación efectiva de estos derechos, es imprescindible que su ejercicio se delimite a un espacio geográfico preciso, lo que sugiere que para la eliminación de las fronteras interiores, deben fortalecerse las fronteras exteriores: *la UE, a la vez de ser un espacio de ampliación de libertades, también es un espacio de exclusión, esto es, hacia el interior hay un espacio de libertad y hacia el exterior es un espacio cerrado. La ampliación de la libertad sobre un principio antidemocrático.*

Una de las claves de interpretación de estas normas de libertad-exclusión nos lo presenta el Acuerdo de Schengen. Durante 1984, una protesta de camioneros en las fronteras entre Alemania y Francia originó que estos trabajadores cerraran los pasos fronterizos, lo que alarmó a los gobiernos de estas naciones, que tras estos acontecimientos, y ante la necesidad de agilizar el movimiento de los factores de la producción entre sus fronteras, suscribieron el 13 de julio de 1984 el Acuerdo de Sarrebrück, que prevé la supresión gradual de los controles fronterizos al movimiento de mercancías y personas.

Sin embargo, este tipo de acuerdos ya tenían antecedentes. La Unión Económica del Benelux ya había suscrito el 1 de noviembre de 1960 un convenio de libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios por lo que, tras algunas negociaciones, la entonces República Federal de Alemania (RFA), Francia y el Benelux integran estos dos acuerdos en un solo instrumento, que se ratifica con el nombre de Acuerdo de Schengen el 14 de junio de 1985, aunque sólo hasta el 19 de junio de 1990 entraría en vigor con el nombre de Convenio de Aplicación de Schengen.

¹²⁸ Francisco Alba, Paula Leite, “Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLC y la UE”, Primer Coloquio Internacional sobre Migración y Desarrollo: Transnacionalismo y Nuevas Perspectivas de Integración”, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Asociación Mexicana de Estudios Migratorios, CRIM.-UNAM, CIESAS Occidente, Universidad Autónoma de Zacatecas, Octubre de 2003, p. 3.

Objetivos básicos

Las materias que Schengen pretende coordinar como temas de cooperación y coordinación entre los servicios nacionales son, entre otros:

I) Judicial y policial

II) Política de visados

III) Inmigración

IV) Asilo

V) Intercambio directo de información y de personal (oficiales de enlace) entre los servicios policiales de los países miembros

6) Ayuda mutua bajo el concepto de derecho de observación, persecución, entregas vigiladas (de drogas) a otros países miembros

El apartado segundo (cooperación en materia de política de visados), conviene que la concesión de visas a los extracomunitarios debe ser establecida bajo normas homogéneas, por lo que la denegación de visado en un país se constituye en un acto comunitario. Por ejemplo, si un extranjero es considerado *No admisible*, la sentencia surtirá efecto en todos los estados firmantes del Espacio Schengen, con lo cual se busca evitar la maniobra de inmigrantes no comunitarios que hacen una “gira” (*asylum shopping* o “asilo a la carta”), ante la idea de que existen tantas posibilidades de obtener una visa, como países comunitarios.¹²⁹

En el caso de la Inmigración y el Asilo, Schengen propone mecanismos homologados para definir criterios de admisión de inmigrantes, estrategias de

¹²⁹ Estas acciones restrictivas están soportadas desde otros ámbitos, que refuerzan la tesis sobre la construcción de una legislación excluyente al interior de la UE; por ejemplo, en el Dictamen del Comité Económico y Social sobre “La propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de terceros países y personas apartadas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional”, se puede leer textualmente (art. 2.2.7): “...el Comité estima que de esta manera se podrá tomar mejor en consideración la elección para el solicitante del país en el que desea presentar su solicitud de asilo, habida cuenta de las consideraciones culturales y sociales que regirán su elección y que serán decisivas para una integración más rápida”. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas, documento C221/43, 17 de septiembre de 1999, (COM (2001) 510, Final –2001/0207 (CSN).

contención de las “olas migratorias” y la limitación de los beneficios derivados de la figura del asilo¹³⁰.

En el caso de las estrategias de admisión y contención de extracomunitarios, se establece lo que Van Ouirive llama “policía a distancia”. Bajo esta figura, se desarrollan redes oficiales de enlace para el intercambio de información sobre solicitudes de trámites migratorios; la fuente de información se sienta sobre el Sistema de Información Schengen (SIS), que es una base de datos en la cual se registran, entre otros datos, los de los No Admisibles; un segundo mecanismo consiste en acuerdos de cooperación y de financiamiento hacia países no comunitarios bajo el principio de *Tercer Estado Seguro*¹³¹ y que no es otra cosa que establecer en torno a la UE ‘cordones sanitarios’ o ‘zonas tapón¹³²’ a fin de que los países extracomunitarios paren la migración que busca llegar a la UE, algo que según las cifras, no ha resultado nada exitosa.¹³³

*Aun cuando Schengen no fue concebido como instrumento de administración migratoria, sino como un documento de cooperación policiaca, hasta hoy es el único instrumento de alcance general en la UE que ha marcado pautas y criterios para el diseño de nuevos acuerdos y tratados relacionados con la inmigración y el asilo.*¹³⁴

¹³⁰ Como estructura de apoyo a los mecanismos de protección de fronteras se diseñó el denominado Comité Estratégico de Inmigración, Asilo y Fronteras (CIEFA), en la cual participan los servicios de control de las fronteras exteriores de la UE.

¹³¹ Durante la sesión 2436 del Consejo Europeo, presidida por el español Mariano Rajoy (Vicepresidente primero, Luxemburgo, 13 de junio de 2002) en el apartado sobre Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil, y en especial en los temas relativos a la inmigración ilegal, tráfico y trata de seres humanos, se convino: 1) Una evaluación sistemática de las relaciones con los terceros países que no cooperen en la lucha contra la inmigración ilegal; 2) se condiciona el apoyo a países terceros que estén dispuestos a cooperar con la UE en temas como el control e intervención de embarcaciones dedicadas al tráfico ilícito y a la trata de seres humanos; la readmisión de migrantes que hayan llegado ilegalmente a la UE, entre otros. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 9629/02 (Presse 175), p. 10

¹³² ¹³² El Plan de Acción sobre Afganistán, indica que los refugiados afganos deben quedarse en “el primer país de tránsito” (Irán y Pakistán), y para ello Europa tendrá que dar el apoyo a los programas de acogida que ACNUR tiene en esos países. Algo parecido puede verse en el Plan de Acción sobre Iraq. En ese caso los refugiados vienen principalmente a través de Turquía, y lo que el plan propone es que se de a ese país la consideración de “tercer país seguro” (...) se prescinde por completo de las evidencias que denuncian a Turquía como un país en el que resulta muy difícil hacer una solicitud de asilo”. Miguel Pajares Alonso, “La armonización de las políticas europeas de inmigración y asilo”. *Tiempo de Paz* No. 55, Madrid, España, año 2001, p. 52.

¹³³ Lode Van Ouirive, “Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen”, en Revista CIDOB D’afers Internacionals, mayo-junio de 2001, p. 52

¹³⁴ “...al fin se dota de una cierta base legal a la cooperación policial en sus múltiples formas y, sobre todo, al intercambio de información y a la ayuda mutua judicial por parte de los servicios policiales. Pero, al mismo tiempo, se constata que se trata de un verdadero calidoscopio, de una especie de cajón de sastre desordenado e incoherente, caracterizado por una tendencia cada vez más represiva: la libre circulación al control cada vez más intenso al interior de los países; la lucha contra la droga al control de los inmigrantes ilegales...” en Lode Van Ouirive, *op. cit.* p. 51

A partir de 1997, con motivo de la aprobación del Tratado de Ámsterdam¹³⁵, el Acervo Schengen fue integrado a la normativa comunitaria, con lo cual se constituye en un documento supranacional, pues su origen es intergubernamental, lo que supone que en adelante temas como las políticas de No admisibles, la colaboración judicial, la creación de los “Estados-tapón” o “terceros estados seguros”, serán normas de obligado cumplimiento en el espacio de la UE.

3.3 El Consejo Europeo de Tampere (1999). El reconocimiento de la necesidad del Codesarrollo y la cooperación internacional como estrategias de administración migratoria

Tampere nos presenta una lectura nueva de la inmigración. La reunión de Tampere, Finlandia en 1999, agregó ciertos principios generales de cooperación internacional a las acciones de política externa de la UE, especialmente en lo relativo a la libertad de movimiento (artículo 3): “...Esta libertad no debería considerarse dominio exclusivo de los ciudadanos de la Unión (...) Por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos”¹³⁶.

Guiados por este documento, la UE considera que para una buena gestión migratoria es indispensable identificar los problemas más apremiantes de las naciones expulsoras a fin de establecer acciones de cooperación internacional entre éstas y los países de recepción (apartado 11), que tiendan a modificar cualitativamente estas realidades en temas como los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de naciones de origen y tránsito¹³⁷:

¹³⁵ Protocolo No. 2, por el que se integra el acervo Schengen en el marco de la Unión Europea. Tratado de Ámsterdam. Para ampliar la información ver Tratado de la Unión Europea y Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Gaceta Jurídica de las Comunidades Europeas, Serie L-10, Marzo de 1999, 377 pp.

¹³⁶ Consejo Europeo de Tampere. Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Aula de Migración, Madrid, España, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 2000, p. 2.

¹³⁷ En el Reglamento (CE) n° 976/1999 del Consejo, de 29 de abril de 1999, se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, en el marco de la política de cooperación a fin de alcanzar el objetivo de desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países. Ver *Diario Oficial n° L 120 de 08/05/1999 P. 0008 – 0014*; algunos de los programas diseñados para estos objetivos son especialmente los PHARE (Ayuda para la Reconstrucción económica, inicialmente dispuesta para Polonia y Hungría),

Al mismo tiempo, Tampere considera acciones tendientes a mejorar las condiciones que impactan en el aumento de la migración internacional como la lucha contra la pobreza, mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo; prevención de conflictos, consolidación de la democracia, respeto de los derechos humanos, de mujeres y niños y *fomento de la cooperación internacional a fin de potenciar el codesarrollo, concepto que por primera vez aparece en un documento de orden comunitario.*¹³⁸

Una segunda estrategia reside en el establecimiento de un *Sistema Europeo Común de Asilo* (apartado 13)¹³⁹, siguiendo la exigencias de la Convención de Ginebra. Entre las normas que se pretende homologar están: a) la determinación del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo (bajo la rectoría del Acervo Schengen); b) estándares comunes para un procedimiento de asilo eficaz y justo¹⁴⁰; c) condiciones mínimas para la recepción de asilados y d) aproximación de las normas sobre reconocimiento y contenido del estatuto de refugiado

Por lo que se refiere al apartado sobre Trato justo de nacionales de terceros países (artículo 18), Tampere reconoce la necesidad de garantizar un trato justo a los ciudadanos no europeos que hayan entrado en forma legal a la UE, lo que descarta de toda protección a los inmigrantes ilegales, cuya

TACIS (Programas destinados a establecer o reforzar los vínculos económicos entre la UE y terceros países) y MEDA (Medidas de acompañamiento financieras y técnicas para reformar las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea), entre otros. Ver MEDA, DOCE L 325/20, 14.12.96; TACIS Reglamento 1279/96 (DOCE L 165, 29 julio 1996, p. 1); PHARE. Reglamento (CEE) n° 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, Diario de las Comunidades Europeas.

¹³⁸ Consejo Europeo de Tampere. Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Aula de Migración, *op. Cit.* P. 4

¹³⁹ Para soportar los trabajos tendientes a la coordinación las políticas en materia de asilo y sus temas anexos, el Consejo adoptó una decisión relativa a la instalación de un sistema de cooperación administrativa en materia de fronteras externas, visas, asilo e inmigración (ARGO) que cubriría el periodo del 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2006. En el caso específico del asilo, la Decisión conviene el desarrollo de un Sistema Europeo Común de Asilo y la determinación del Estado responsable de la revisión de solicitudes de asilo, entre otros. Ver, Proposal for a Council decision, Adopting an action programme for administrative co-operation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration (ARGO), Commission of the European Communities, Brussels, 16 de octubre de 2001, COM, (2001), 567 final, 2001/0230 (CNS) p. 12-13

¹⁴⁰ Para hacer frente a la constante violación de derechos humanos, se argumenta, se busca establecer formas de protección "en varios estados de la Unión, que se sitúan en un nivel de tutela inferior con respecto al asilo según la Convención de Ginebra, dando origen al concepto de protección temporal o asilo humanitario. Estas formas de protección, indicadas por la Comisión como formas de protección complementarias o subsidiarias, está asumiendo un papel cada vez más relevante", en Rinaldo Bontempi, "Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo", en *Revista CIDOB D'afers Internacionals*, Barcelona, España. No. 53, mayo-junio de 2001, p.114. Bajo estas consideraciones, este tipo de instrumentos poca atención tienen sobre los principios de no-devolución que debe enmarca la asistencia a estas personas, los mecanismos de integración socioeconómica y otras estrategias adicionales que son las que precisamente no se contemplan en los acuerdos sobre asilo humanitario y protección temporal de la UE.

administración, se deduce, caería en la competencia de las entidades nacionales.

Al mismo tiempo, Tampere plantea un principio de ampliación de derechos de libre movilidad de sumo interés, si recordamos el carácter restrictivo y excluyente de la ampliación europea: “A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un periodo de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme *lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión* (el subrayado es nuestro) (...)sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia...”¹⁴¹

Las limitaciones de esta propuesta, claramente se expresan no sólo en el principio de legalidad, tomando en cuenta que la extensión de derechos se plantea sólo para quien ingresó al país por vías administrativas correctas; además, hay una aberración jurídica pues se considera la aplicación de derechos *lo más cercanos posibles a los ciudadanos de la Unión*, lo que constituye por la vía legal, de ciudadanía diferenciadas, de estamentos ciudadanos.¹⁴²

Primer estamento.- La UE distingue entre la migración legal, sujeta de ciertas prerrogativas¹⁴³, desechando a su vez sus obligaciones de atención a la inmigración ilegal.

Segundo estamento.- Tampere postula la necesidad de acercar los derechos de inmigrantes y de comunitarios a un nivel “comparable”, sin llegar a igualarlos.

Tercer estamento.- Conformado por los inmigrantes indocumentados de terceros países, para los cuales no se establecen criterios de administración y protección, lo que los deja en un grave estado de indefensión y vulnerabilidad.¹⁴⁴

¹⁴¹ Conclusiones de la Presidencia - Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, SN 200/99 ES, Documentos de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1999.

¹⁴² *Op. Cit.* p. 2

¹⁴³ “La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros.” *Op. Cit.* p. 1

¹⁴⁴ “A pesar de la voluntad enunciada en las Conclusiones de Tampere de alcanzar una “Unión abierta”, la política de inmigración definida en las mismas partes de una concepción restringida respecto a la llegada de nacionales de terceros estados, cuya admisión habrá de ser necesariamente sometida a control (...) sobre la base de una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación de los países de origen”, que habrá de “tener en cuenta no sólo la capacidad de acogida

3.4 El Tratado de Maastricht. Las primeras propuestas sobre armonización en materia de inmigración y asilo

Con la modificación de los tratados constitutivos realizado en Maastricht, Holanda (1997), se inició el traspaso de los Asuntos de Justicia e Interior (AJI) antes de exclusiva competencia estatal, hacia el ámbito supranacional (Título VI, sobre inmigración y el asilo), cuyo objetivo es afirmar el principio de libre circulación¹⁴⁵ de ciudadanos comunitarios.

El Tratado de la Unión Europea (TUE o de Maastricht) propone la “comunitarización” de los AJI o los temas del llamado “tercer pilar”. Los ámbitos de interés y competencias de la UE se resumen en los siguientes (Título VI, artículo K, relativo a las disposiciones en los ámbitos de Justicia y Asuntos del Interior)¹⁴⁶: política de armonización en materia de asilo, sobre la base de los documentos de Tampere, (artículos 13, 14 y 15), ratificándose el principio del “país primero”, que será responsable del examen de la solicitud en cuestión (la denegación de asilo en un país es aplicable en toda la unión). Adicionalmente, se busca homogeneizar las normas de control y cruce de personas por las fronteras exteriores de la UE.

En este contexto, Maastricht establece en materia de inmigración, temas como el acceso y circulación de no comunitarios a través de las fronteras internas de la UE; condiciones de estancia de nacionales de terceros estados en los países comunitarios en temas como el acceso al empleo y la reagrupación familiar; lucha contra la inmigración, estancia y trabajo irregulares de inmigrantes extracomunitarios, entre otros.

de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales con los países de origen”. Concepción Escobar Hernández. “La reciente evolución de la problemática del asilo y la inmigración en la Unión Europea: algunas notas sobre la cumbre de Tampere”. *Tiempo de Paz*, Mayo-junio de 2001, p. 46

¹⁴⁵ Este concepto conviene la concesión de cuatro derechos básicos, complementarios de los derechos nacionales, a saber: 1) libertad de circulación y residencia en todo el territorio de la Unión; 2) derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales y del Parlamento Europeo en el Estado de residencia; 3) protección diplomática y consular por parte de las autoridades de todo Estado miembro cuando el Estado cuya nacionalidad tiene la persona necesitada de tal protección no está representado en un Estado tercero; 4) derecho de petición y auxilio del Defensor del Pueblo europeo. Se acuerda que la ciudadanía sería complementaria y no sustitutiva de las ciudadanías nacionales. Para mayor información ver Anna Terrón i Cusí, “El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general”, en *Revista Cidob d'afers Internacionals*, 53, mayo-junio 2001.

¹⁴⁶ Tratado de la Unión Europea Diario Oficial n° C 191 de 29 de julio de 1992, Documentación de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica, 2000.

En relación a la ciudadanía europea, se establece la necesidad de apegarse a ciertos requisitos (Art. 8), entre los que destacan, en primer, que será ciudadano de la UE toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro; bajo este supuesto, todo ciudadano comunitario tendrá el derecho de libre circulación y residencia en los estados miembros (artículo 8-A)¹⁴⁷

Maastricht, podemos ver, prioriza la definición de criterios de política comunitaria en materia migraciones extracomunitarias.¹⁴⁸ Aparentemente el interés del instrumento es generar marcos de referencia armonizados para guiar las estrategias de los países en lo particular. Sin, embargo esto no quiere decir nada positivo, si tomamos en cuenta que con la integración del Acervo Schengen desde Ámsterdam, la tendencia apuntaría más bien a que la inmigración ilegal sería atendida desde el principio de seguridad fronteriza.

En la actualidad, la UE tiene en sus acervos, algunas temas de interpretación común asociada a la migración, como la reunificación familiar, la estancia de largo plazo de inmigrantes, pero éstos y algunos otros pierden valor al sujetarse a criterios de *securitización* como los impuestos por Schengen. En este sentido, el proceso de armonización de Maastricht queda limitado no sólo por sus características intrínsecas, sino por la existencia de un documento ya consolidado (Schengen)

3.5 El Tratado de Ámsterdam. Los mandatos para la armonización en materia migratoria

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1 de mayo de 1999), la Unión Europea culmina, por lo menos en términos jurídicos, la transferencia de ciertos temas antes incluidos en el tercer pilar (Asuntos del Interior y de Justicia) al ámbito comunitario (primer pilar) Especial relevancia tiene la transferencia de los asuntos relativos al asilo y la inmigración.

¹⁴⁷ Tratado de la Unión Europea Diario Oficial n° C 191 de 29 de julio de 1992, Documentación de las Comunidades Europeas, p. 20.

¹⁴⁸ Cristina Blanco. Las migraciones contemporáneas. Eds. Alianza, Ciencias Sociales, Madrid, España, 2000, 202 pp., p. 142. En el mismo tenor, Sandra Gil indica que con Maastricht queda : “bastante clara la relación con la cuestión de drogas, terrorismo, etc. Es decir, la visión de la inmigración como un tema de seguridad”, en Unidad de Estudios Humanitarios. Movimientos de población. Migraciones y acción humanitaria. Eds. Icaria, Antrazyt, Instituto de Estudios sobre Conflictos Humanos y Acción Humanitaria, Médicos sin Fronteras, Universidad de Deusto, Barcelona, España, 2004. 158 pp, p. 103.

Se precisa que la transferencia surte efectos de orden jurídico, aunque su aplicación en los estados dista mucho de coincidir con el mandato. Una de las acciones ya mencionadas es el traspaso del *Acervo Schengen*¹⁴⁹ a la normativa comunitaria (Artículo 2): “A partir de la fecha de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el acervo de Schengen, incluidas las decisiones que haya adoptado hasta la fecha el Comité ejecutivo creado por los acuerdos de Schengen, será inmediatamente aplicable a los trece Estados miembros...”¹⁵⁰.

Ámsterdam ratifica la necesidad del cierre de fronteras: “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”¹⁵¹. Estas medidas son denominadas de “acompañamiento” (art. 73-I).¹⁵²

Algunas medidas de “acompañamiento” que propone Ámsterdam son el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación policial y penal, prevención y lucha contra la delincuencia en el ámbito comunitario; control del movimiento de no comunitarios en fronteras de la UE (art. 73-J); control de cruces en fronteras externas, normas comunes y homogéneas para expedición de visados y medidas “para establecer condiciones en que extracomunitarios puedan viajar libremente durante un período no superior a tres meses”.¹⁵³

En relación al asilo, (artículo 73-K) Ámsterdam pretende fortalecer un criterio común para evaluar a los solicitantes de asilo y para la concesión del estatuto de refugiado a extracomunitarios y para la protección temporal.

¹⁴⁹ Artículos 3, 4 y 5 de los Protocolos anexos al Tratado de Ámsterdam. Ver Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *Diario Oficial n° C 340 de 10 de noviembre de 1997*, Documentación de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica, 2001.

¹⁵⁰ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos *Op. Cit.* p. 60.

¹⁵¹ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos *Diario Oficial n° C 340 de 10 de noviembre de 1997*, Documentación de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica, año 2000.

¹⁵² *Ibid.* p. 125

¹⁵³ *Ibid.* p. 125

Tres temas relacionados con la inmigración que dicta Ámsterdam son: condiciones de entrada y residencia, normas para expedir visados de larga duración y permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.

Como reflejo de las polémicas con los estados nacionales, en relación a los procesos de sobre armonización, Ámsterdam concede autoridad para que sus miembros diseñen acciones de control y administración migratoria, especialmente la ilegal, si éstas no contradicen las normas comunitarias y los acuerdos internacionales. Además, se establecen márgenes para que un país, si entra en una situación de *emergencia* ante la llegada masiva de inmigrantes, pueda establecer medidas provisionales por un máximo de seis meses, todo ello a propuesta de la Comisión y aprobado por mayoría calificada (artículo 73-L)¹⁵⁴ Sin embargo, la idea de *emergencia* da un espacio de interpretación muy flexible para los estados, lo que eventualmente se puede traducir en acciones muchas veces violatorias de normas básicas de protección de derechos humanos.¹⁵⁵

Una primera evaluación sobre Ámsterdam es ilustrativa de su perfil: “Sorprende (...) que a pesar de estrechar la interacción entre la libertad, la seguridad y la justicia (cada una de ellas sirve de mediador para conseguir las otras) no se hay dado la oportunidad a principios orientadores tan básicos como la igualdad y el pluralismo (...) La misma palabra ‘extranjero’ es inexistente; y las palabras ‘inmigrante’ o ‘inmigración’ aparecen insertadas como medidas para salvaguardar el espacio de libertad, seguridad y justicia”¹⁵⁶

Adicionalmente, Ámsterdam comete una injusticia al considerar al concepto de ilegalidad como una opción originada exclusivamente en la acción de los migrantes; por ejemplo, no se reconoce que buena parte de la ilegalidad

¹⁵⁴ Este tipo de acciones están respaldadas por argumentaciones muy cuestionables. Basta citar no sólo el caso de las leyes de asilo en Holanda, ya vistas anteriormente, sino las recientes acciones de expulsión de inmigrantes desde la isla de Lampedusa en Italia, a partir de que el gobierno de Berlusconi etiquetó esta migración como originaria de Libia, es decir, no elegible para su protección bajo la figura del asilo o el refugio, aun ante las denuncias de diversas organizaciones como la ONU, que han advertido que entre esas personas se encuentran palestinos, africanos y de otros orígenes, que por las condiciones de sus naciones de origen, son elegibles para su protección jurídica. Ver, La Jornada, jueves 7 de octubre de 2004, p. 34.

¹⁵⁵ Por ejemplo, el artículo 4 de la Convención Europea de Derechos Humanos indica una prohibición expresa a la expulsión colectiva de extranjeros, ver Documentos de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica 2003, o en la página de internet http://europa.eu.int/index_es.htm

¹⁵⁶ Ricard Zapata-Barrero, “El tratamiento de la unión Europea de los inmigrantes extracomunitarios”, en Natividad Fernández Sola, Manuel Calvo García (Coords.). *Inmigración y Derechos*. Segundas Jornadas Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Eds. Mira, Zaragoza, España, 2001, 358 pp. P. 116-117.

se debe a la ineficiencia administrativa de los estados receptores, que al no tramitar ágilmente los permisos de estancia para quienes son elegibles para ello, los lanza a la ilegalidad, aun contra su voluntad, lo que para Ámsterdam es irrelevante ¹⁵⁷

Schengen, Tampere, Maastricht y Ámsterdam marcan claramente un eje de acción en materia de migraciones no comunitarias. Tampere, considerado como un documento de principios generales, pero con aplicación limitada; Maastricht y Ámsterdam, como instrumentos básicos de la unificación, han delegado a Schengen la condición de instrumento rector de las políticas de control migratorio. Es cierto que los dos tratados proponen en alguno de sus apartados diversos mecanismos de cooperación con las naciones expulsoras de migrantes, pero al final conceden a Schengen su condición de marco referencial.

Al respecto, y tomando en cuenta que Schengen no se diseñó expresamente como un instrumento de administración migratoria sino como un instrumento de cooperación policiaca, es obvio que las acciones que impactarán a las comunidades migrantes estarán condicionadas por principios policíacos; además, Tampere no es un documento de obligado cumplimiento, lo que lo diferencia de Schengen, que es un documento armonizado.

Una primera conclusión preliminar, según la descripción de los instrumentos comunitarios relacionados directa o indirectamente con la inmigración, revelan una gran debilidad de los principios de protección y asistencia a las comunidades extranjeras. *La misma naturaleza de la unificación supone la exclusión de extranjeros como requisito de la ampliación de las libertades de los ciudadanos comunitarios; en segundo lugar, la función de vigilancia de movimientos de migrantes está asentada en documentos que no son diseñados expresamente para atender la realidad migratoria, sino para fortalecer la seguridad fronteriza; a su vez, existe una idea de diferenciación que pocas veces es tan contundente en el objetivo de crear ciudadanía mutiladas, como lo es el principio de los derechos los más cercanos posibles.*

¹⁵⁷ Las personas inmigradas (y en particular los residentes permanentes o de larga duración) son población estable de Europa, pero no se les incluye en la categoría de ciudadanos europeos, porque así quedó establecido en el Tratado de Maastricht al señalar que sólo son ciudadanos europeos los nacionales de los Estados miembros ...” Miguel Pajares Alonso, “La armonización de las políticas europeas de inmigración y asilo”. *Tiempo de Paz* No. 55, Madrid, España, año 2001, p. 52.

En este sentido, la debilidad manifestada en los instrumentos comunitarios, es que reflejan la permanente polémica con los estados en lo particular, que a la vista de las limitaciones de ciertas instituciones por la crisis de la ratificación de la Constitución Europea, han abierto una grieta para intentar influir aun más en la creación de normas armonizadas más apegadas a sus intereses.

Finalmente, existe otra limitación de los proyectos comunitarios. Los proyectos de desarrollo, que son fundamento para verdaderos programas de desmovilización migratoria, están claramente definidos en términos de los intereses geoestratégicos, de las relaciones históricas o de la posible integración de nuevos miembros a la UE, hacia los cuales van dirigidos los programas de desarrollo, a la vez que los principios de solidaridad quedan más bien en el discurso que en la ejecución de programas concordantes con las dimensiones de la inmigración extracomunitaria.

3.6 Instrumentos de promoción del desarrollo asociados a la movilidad migratoria en la UE. Sus límites y potencialidades.

3.6.1.- El programa AENEAS.- Hacia el año 2004 la entonces Europa de los 15 acordó la redacción de un documento denominado AENEAS, que planteaba la necesidad de diseñar estrategias de asistencia técnica y financiera a terceros países, en materias de inmigración y asilo, con el objetivo expreso de “gestionar mejor los flujos migratorios en todas sus dimensiones”¹⁵⁸.

La primera característica de este documento se desprende de su redacción: “El programa se destina en especial, pero no exclusivamente, a los terceros países que están procediendo activamente a la preparación o la aplicación de un acuerdo de readmisión rubricado, firmado o celebrado con la Comunidad Europea (subrayado propio)”, por lo que la mayor parte de los recursos se transfieren a los territorios de interés geoestratégico primario, en detrimento de naciones alejadas de los intereses de la UE.

¹⁵⁸ Reglamento (CE) No. 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas)

Entre los temas de mayor relevancia de AENEAS se encuentran: retorno y reintegración de los emigrantes en su país de origen, control fronterizo, registro de asilados, refugiados y desplazados. Estas acciones tienen el objetivo de desarrollar normas sobre admisión, derechos y estatuto de personas admitidas, igualdad de trato de residentes legales, integración, no discriminación y medidas de lucha contra el racismo y la xenofobia.

Asimismo, las acciones se amplían al desarrollo de políticas de incentivo de inmigración legal, basadas en una evaluación de la situación demográfica, económica y social en los países de origen y la capacidad de recepción de los países huéspedes; además, se busca ampliar la conciencia de la ciudadanía sobre las ventajas de la migración legal y las consecuencias de la migración ilegal.

En este sentido, se busca desarrollar legislación y prácticas nacionales de protección internacional, respetando la Convención de Ginebra (1951) sobre el estatuto del refugiado y el Protocolo de 1967 y otros instrumentos anexos; garantizar el respeto del principio de no devolución y mejorar la capacidad de los terceros países en los que entren solicitantes de asilo y refugiados; establecer en terceros países una legislación eficaz y preventiva contra la migración ilegal, incluida la trata de seres humanos y el tráfico ilegal de inmigrantes; facilitar la readmisión y reintegración en el tercer país, de personas que hayan entrado o permanecido ilegalmente en la UE, o de personas que hayan finalizado sin éxito el procedimiento de solicitud de asilo o que hayan gozado de protección internacional.¹⁵⁹

Asimismo, campañas de información y asesoramiento sobre las consecuencias de la inmigración ilegal y sus delitos relacionados (tráfico de personas); acciones para fortalecer las redes migratorias entre las comunidades de origen y las asentadas en el país huésped, para que éstas contribuyan al desarrollo de sus regiones de nacimiento, a partir de la ejecución de proyectos para el desarrollo de infraestructura productiva y la ejecución de microcréditos.

¹⁵⁹ Commission Européenne. Programme AENEAS, *Assistance Technique et Financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile* Lignes directrices à l'intention des demandeurs de subventions dans le cadre de l'appel à propositions, 2004, Ligne budgétaire 19.02.03

Intercambio de información entre naciones de origen y de recepción (gestión migratoria); cooperación fronteriza, en los casos en que exista la posibilidad; apoyo a los países para incrementar su capacidad de acogida de solicitantes de asilo y apoyo a las naciones de origen para estimular programas de reintegración de migrantes que terminaron su ciclo laboral en el país de recepción o para quienes fracasaron en su intento de regularizar su situación migratoria

Los recursos para la ejecución de AENEAS para el período del 1 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2008, es de 250 millones de euros¹⁶⁰, de los cuales 120 millones de euros corresponderán al período que concluiría el 31 de diciembre de 2006.¹⁶¹

Figura 3.1.- Las estrategias europeas en materia de flujos migratorios

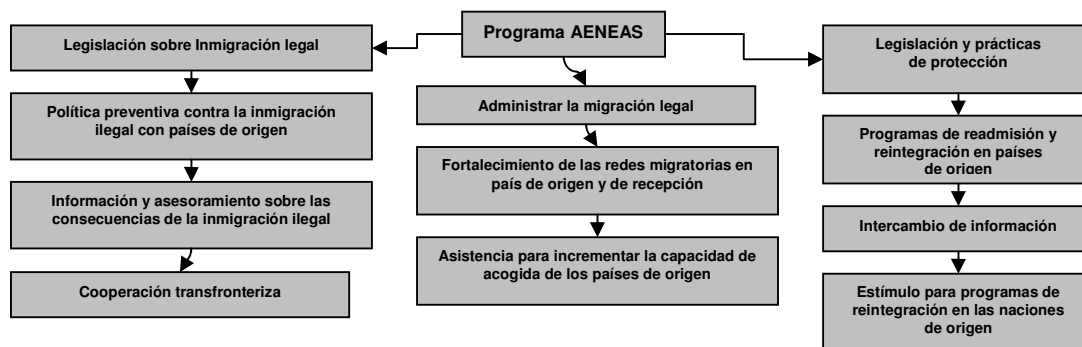


Figura: propia, con información de: European Commission, EuropeAid Co-operation Office AIDCO/522/2004, Rev. 1, 2004 Annual Work Programme for Grants Under Article 19 02 03, of the Budget of the European Union

De lo que se puede desprender de AENEAS, es que cubre una buena parte del ciclo migratorio (inmigración, migración, recepción, reinserción, gestión, asistencia, etc.). Como documento-guía parece impecable, aun y cuando faltan dos temas de interés relevante: las políticas de asistencia a poblaciones indocumentadas y especialmente, las estrategias para la cooperación con las regiones de origen migratorio, que sólo se aluden pero que no se concretan en recursos o estrategias claras.

Pero la limitación más evidente de AENEAS es que define zonas de interés estratégico para la asistencia, las cuales son: Europa del Este, especialmente los candidatos a la adhesión; Rusia y los Balcanes y en un lugar secundario las zonas como África o de Latinoamérica, a pesar de que estas

¹⁶⁰ European Commission, EuropeAid Co-operation Office AIDCO/522/2004, Rev. 1, 2004 Annual Work Programme for Grants Under Article 19 02 03, of the Budget of the European Union

¹⁶¹ Reglamento (CE) No. 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, p. 4.

regiones son las responsables en la actualidad de la mayoría de los movimientos migratorios hacia la región.

3.6.2.- Programa URB-AL.- Nacido como proyecto en 1995, sus objetivos más importantes son la integración de los actores locales en el diseño de los mecanismos de cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina. La filosofía que sustenta este tipo de programas es la cooperación descentralizada, que supone la necesidad de que todos los actores locales afectados directa o indirectamente, participen en el diseño, aplicación, ejecución y evaluación de los proyectos de desarrollo.

Bajo la modalidad de la cooperación descentralizada, hasta el año 2002 alrededor de 700 localidades europeas y latinoamericanas habían acordado la ejecución de diversos proyectos¹⁶². De esta cooperación, hasta ese mismo año se había establecido el compromiso para la realización de 1,200 acciones de cooperación¹⁶³ en diferentes materias como la relación directa entre colectividades de la UE y Latinoamérica para el conocimiento de políticas urbanas; reforzamiento de capacidades locales y equipamiento colectivo; administración de recursos; ampliación de capacidades de las autoridades locales y formación de recursos humanos; asesoría en la administración de proyectos de cooperación; promoción de partenariados;¹⁶⁴ reforzamiento de la capacidad de las ciudades por internacionalizar sus relaciones para ingresarlas a la corriente de la cooperación internacional y promoción de buenas prácticas administrativas, entre otros.

Los temas estratégicos de URB-AL son los relacionados con la democracia en la ciudad, la ciudad como promotora del desarrollo económico y las políticas sociales urbanas. Durante la segunda fase del programa, que se ejecutó del 29 de diciembre de 2000 y del 31 de julio de 2001, se integraron 6 nuevas materias a las llamadas Redes Temáticas: financiación local y presupuesto participativo; lucha contra la pobreza; vivienda en la ciudad;

¹⁶² URB-AL América Latina-Europa; Guía del Programa, 2ª Fase; Comisión Europea, Europeaid, Oficina de Cooperación, Dirección de América Latina, año 2000.

¹⁶³ En la actualidad hay cerca de 50 proyectos comunes en ejecución que abarca casi todo el abanico de los temas mencionados.

¹⁶⁴ Igual que el concepto de cooperación multisectorial, el concepto partenariado supone que en el diseño de los proyectos de intervención participan los actores sociales afectados, pero a su vez con la aportación de los agentes que inciden como las instancias locales, los agentes sociales y los actores internacionales que financian estas acciones, con lo cual se busca generar sinergias y complementariedad, que a su vez concede mayor solidez a las acciones de promoción del desarrollo. Ver Revista de Cooperación Internacional, Universidad Complutense de Madrid, 2003.

promoción de las mujeres en instancias locales; ciudad y sociedad de la información y seguridad ciudadana en la ciudad.

Figura 3.2.- Instrumentos de desarrollo asociados a la migración

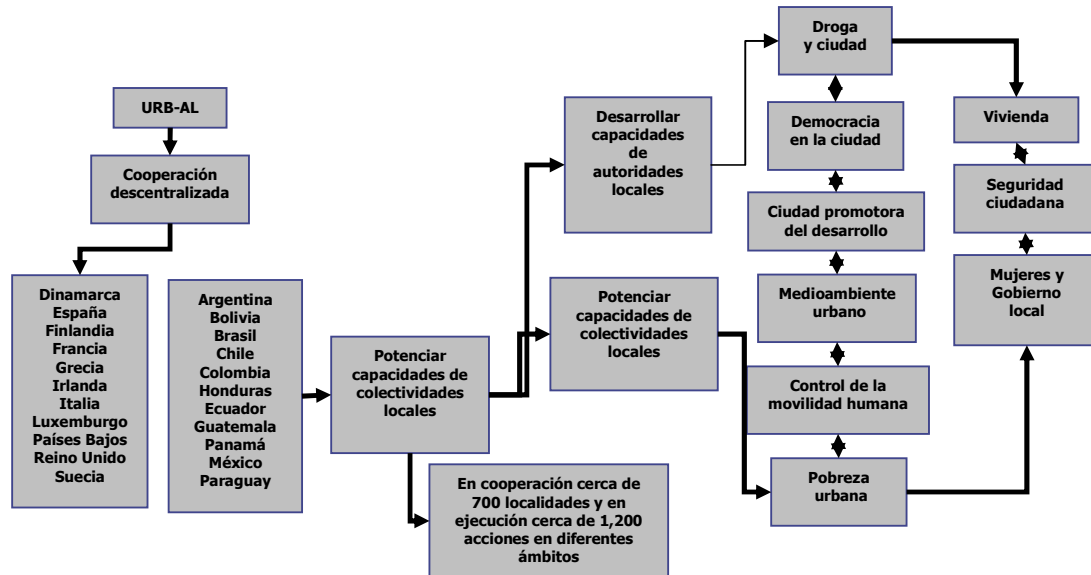


Figura: propia

En términos generales, URB-AL promueve algunas de las prácticas de la cooperación internacional más relevantes, tomando en cuenta que define temáticas de intervención, naciones elegibles para la asistencia y estrategias para la intervención en naciones de origen migratorio. Otras de sus virtudes reside es que considera a los actores locales como los más adecuados para la ejecución de los proyectos de desarrollo.

Su principal limitación está precisamente en su virtud: define demasiados temas de intervención y su capacidad financiera no logra cubrir ni remotamente todos los apartados para los cuales está diseñado. Evidentemente se podría definir como un instrumental con excelentes principios, pero con poca capacidad de influencia en el desarrollo de las zonas expulsoras de migrantes.

3.6.3.- Programa PHARE.- Este programa está destinado principalmente a los Países de Europa Central y Oriental (PECO) e inicia funciones en 1989, en el contexto de los programas para la reconversión industrial, de reformas y transición económica en las naciones antes

participantes del sistema de producción socialista. Inicialmente creado para apoyar la transición de Polonia y Hungría, en la actualidad PHARE se ha rediseñado para integrarse como una estrategia de preadhesión¹⁶⁵, por lo que los recursos de este programa apoyaron el proceso de transición política y económica de 14 países, algunos de los cuales ya son miembros de plenos derechos de la Unión Europea.¹⁶⁶

En su origen, PHARE centró sus esfuerzos en la asistencia en materia de conocimientos y asistencia técnica. Sin embargo, tras la publicación de la Agenda 2000¹⁶⁷, el programa se reorientó a la preparación de los candidatos a ingresar a la UE a partir de dos prioridades: la asistencia a sus administraciones para el conocimiento, adquisición y aplicación del acervo comunitario;¹⁶⁸ y la canalización de asistencia e inversiones para adaptar la industria y su infraestructura básica a las normas de la UE. Los ámbitos de aplicación más importantes de PHARE son el medio ambiente, transporte, industria, calidad de los productos y condiciones de trabajo, entre otros.

En cuanto a la financiación, PHARE destina subvenciones. La composición de las ayudas se estructura con recursos individuales de la UE; con financiación conjunta con determinados estados comunitarios; por financiación acordada con terceros países o por otros organismos de los países beneficiarios. Después del año 2000 PHARE se ha dotado de recursos proveniente del Banco Mundial (BM), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD); la ejecución de los programas en sus distintas materias, se realiza en forma multianual. Antes de

¹⁶⁵ La decisión de aceptar a PHARE como instrumento de preadhesión se toma en el Consejo Europeo de Essen, en diciembre de 1994.

¹⁶⁶ Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. En este caso, Rumania y Bulgaria aun se encuentran en proceso de integrarse a la UE.

¹⁶⁷ Es un programa de acción aprobado por la Comisión Europea el 15 de julio de 1997. En ese documento se consideran las cuestiones que se le plantearán a la UE en el siglo XXI. Dicha agenda se divide en tres capítulos: 1) funcionamiento interno de la UE (reforma de la PAC, sistema de cohesión económica y social (Fondos estructurales y de cohesión); 2) necesidad de intensificar la estrategia de preadhesión integrando dos nuevos aspectos: la asociación para la adhesión y la amplia participación de los países candidatos en los programas comunitarios; 3) evaluación del impacto de la ampliación en las políticas de la UE. Finalmente, en 1998 la Comisión Europea concretó esas prioridades en 20 propuestas legislativas que cubren el período 2000-2006 y que integran cuatro ámbitos: 1) reforma de la política agrícola común; 2) reforma de la política estructural; 3) instrumentos de preadhesión y 4) el marco financiero. Revisar Boletín UE 3-1999, Conclusiones de la Presidencia (2/43).

¹⁶⁸ En este marco, el instrumento básico de programación es la Asociación para la Adhesión, establecida por cada país candidato y que incluye las prioridades, objetivos intermedios así como los medios financieros necesarios para alcanzarlos. Estas asociaciones se completan mediante los Programas Nacionales para la Adopción del Acervo (PNAA).

su rediseño como programa de preadhesión, PHARE diseñaba programas anuales.

Entre 2000 y 2002 la UE destinó 5,000 millones de Euros para financiar inversiones y promover el desarrollo en los países candidatos a la adhesión. Uno de los apoyos, aparte de los recursos financieros, fue el envío de expertos en legislación comunitaria que llevaron la misión de apoyar a las autoridades locales en la aplicación más eficiente del acervo comunitario. Otras ayudas se destinaron de la siguiente forma¹⁶⁹:

- 1) 1,168 millones de Euros se destinaron a los programas nacionales
- 2) 163 millones a la cooperación transfronteriza
- 3) 260 millones a los programas regionales y horizontales
- 4) 108 millones a la seguridad nuclear
- 5) 168 millones en ayuda de preadhesión: 146 millones a Turquía, 10 millones a Malta y 12 millones a Chipre

Respecto de los recursos para el periodo de 2000-2006, PHARE ejecutó cerca de 11,000 millones de Euros, desglosado en mecanismos de asistencia técnica, inversiones, desarrollo institucional y otros¹⁷⁰.

A diferencia de los programas de URB-AL, con PHARE los mecanismos de cooperación se concretan en objetivos establecidos (como en el caso de URB-AL), pero con la diferencia de que existen recursos económicos programados y ejecutados en un tiempo y espacio bien definido, lo que permite ir estableciendo algunos elementos de discordancia con otros programas de cooperación internacional de la UE: la UE destina la mayor parte de sus esfuerzos a los países candidatos a la adhesión (Europa del Este).

¹⁶⁹ Informe de la Comisión de 11 de noviembre de 2003 - Informe de 2002 sobre Phare y los instrumentos de preadhesión de Chipre, Malta y Turquía [COM (2003) 497 final - no publicado en el Diario Oficial].

¹⁷⁰ Decisión de la Comisión, de 13 de octubre de 1999, relativa a las directrices de ejecución del programa Phare en los países candidatos para el periodo 2000-2006, en aplicación del artículo 8 del Reglamento (CEE) 3906/89 [SEC (1999) 1596 final - no publicado en el Diario Oficial].

Figura 3.3.- Cooperación y desarrollo

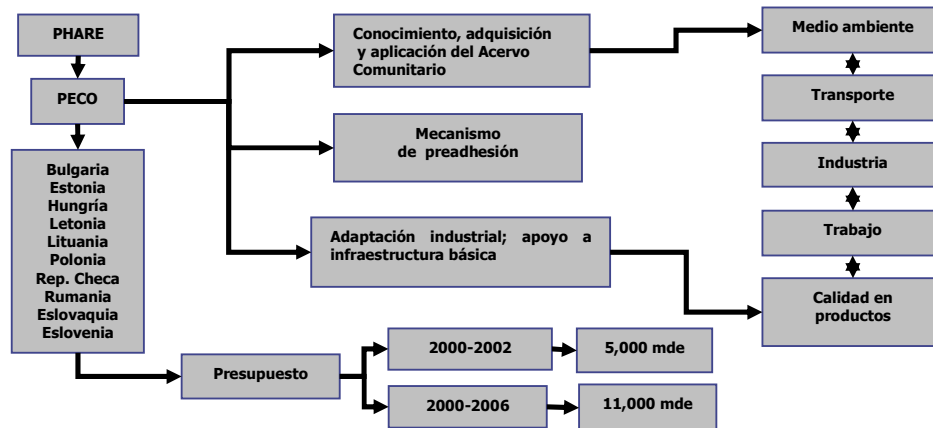


Figura: propia

Los objetivos de PHARE son el desarrollo interno, la reconversión industrial, pues uno de los problemas en los candidatos a la adhesión es que ante su eventual ingreso a la UE, sus industrias son incapaces de competir en un mercado de las dimensiones y de la especialidad del comunitario; de no realizarse estas adecuaciones, los candidatos tendrían poca o nula capacidad para retener a sus habitantes, lo que a su vez aumentaría el riesgo de generar ambientes propicios para la movilidad de contingentes de migrantes inmanejables para las naciones más ricas de la UE.

3.6.4.- Programa TACIS.- El programa nace durante la caída de los sistemas socialistas. Respaldados por los Consejos Europeos de Dublín y Roma en 1990, TACIS propuso desarrollar programas de asistencia técnica a la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) con el objetivo de capacitar a este país para desarrollar sus reformas y soportar así su recuperación económica.

Tras el desmembramiento de la URSS, este programa se reorientó al apoyo de las repúblicas resultantes de este proceso:¹⁷¹

¹⁷¹ Reglamento (Euratom, CE) n° 2053/93 del Consejo, de 19 de julio de 1993.- Concesión de asistencia técnica a los Estados Independientes de la antigua URSS y a Mongolia para su reforma y recuperación económicas. Anteriormente a este Reglamento, las ayudas estaban dirigidas a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Federación Rusa, Georgia, Kazajstán, Uzbekistán, Mongolia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Kirguistán y Moldova¹⁷².

Tras la caída del Muro de Berlín, TACIS definió una segunda fase de ejecución que se prolongó del 1 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 1995. Posteriormente, según el Reglamento No. 1279/92 del Consejo, del 25 de junio de 1996¹⁷³ estos programas se ampliaron del 1 de enero de 1996 al 31 de diciembre de 1999.

Así, al culminar el cuatrienio 1996-1999, TACIS renueva sus programas y objetivos, que en adelante quedan enmarcados en los llamados Acuerdos de colaboración y cooperación (ACC); dichos programas son complementados con los acuerdos comerciales y de cooperación económica con las naciones beneficiarias; al mismo tiempo, se establece como condición para aplicar estos proyectos el cumplimiento de la cláusula democrática de la UE.¹⁷⁴

Tras la modificación de los requisitos y la terminación del programa 96-99, la siguiente fase se estableció en forma sexenal por lo que, iniciado en 2000, este programa debía finalizar en 2006¹⁷⁵.

El objetivo de TACIS es que las naciones beneficiarias instalen sistemas democráticos libres, abiertos, que promuevan el respeto de los derechos humanos y que establezcan economías de mercado.

Al respecto, se han integrado las denominadas áreas prioritarias entre las que destacan la ayuda para atenuar las consecuencias sociales de la transición; desarrollo de una economía rural; ayuda al sector privado; asistencia para reformas institucionales; infraestructura, protección del medio ambiente,

¹⁷² Reglamento (CEE) No 1279/92 del Consejo, del 25 de junio de 1996 relativo a la concesión de asistencia a los Nuevos Estados Independientes y Mongolia en su esfuerzo de reforma y recuperación económicas.

¹⁷³ Reglamento (CEE) No 1279/92 del Consejo, del 25 de junio de 1996 relativo a la concesión de asistencia a los Nuevos Estados Independientes y Mongolia en su esfuerzo de reforma y recuperación económicas. Para este período se estableció un monto de 2,224 millones de Ecus, esto es, ante de la instalación comunitaria del Euro.

¹⁷⁴ Esencialmente, compone la necesidad del respeto de los derechos humanos fundamentales, acorde a la Declaración Universal de los Derechos Humanos; respeto de los principios democráticos; ver Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países, COM(95) 216 y Bol. 5-1995, punto 1.2.2; Conclusiones del Consejo sobre las cláusulas relativas a los derechos humanos en los acuerdos de la Comunidad con terceros países, Bol. 5-1995, punto 1.2.3.

¹⁷⁵ Reglamento (CE, Euratom) nº 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central [Diario Oficial L 12 de 18.1.2000].

entre otros¹⁷⁶. Los recursos financieros para el periodo 2000-2005 son de 3,138 millones de Euros.

Al igual que PHARE, TACIS mantiene la filosofía de apoyar con programas definidos y calendarios específicos el desarrollo de las naciones que tienen un interés primario para la política exterior europea. Como podrá apreciarse en los nombres de los beneficiarios, muchos de éstos tienen recursos petroleros, gas y son poseedores de arsenales nucleares, lo que los hace objeto prioritario de la asistencia para el desarrollo.

3.6.5.- Programa SAPARD.- Este programa es parte de los instrumentos de preadhesión. El programa busca establecer mecanismos de ayuda a la agricultura y al desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental (PECO) durante el período de preadhesión¹⁷⁷. Especial peso tiene la asistencia para que los candidatos integren en sus legislaciones el acervo comunitario agrícola.¹⁷⁸

Las áreas de mayor importancia que cubre SAPARD, abarcan todo el ciclo de la producción agrícola y sus efectos socioeconómicos¹⁷⁹. Así, se apoya el mejoramiento de la infraestructura productiva, sus impactos ambientales; patrimonio agrícola, inversión, mejoramiento de la producción y comercialización; gestión y asistencia técnica; formación profesional, mejoramiento de métodos; rehabilitación y servicios agrícolas, entre otros.

¹⁷⁶ Fuente: Reglamento (CEE) No 1279/92 del Consejo, del 25 de junio de 1996 relativo a la concesión de asistencia a los Nuevos Estados Independientes y Mongolia en su esfuerzo de reforma y recuperación económicas. Documentos de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1995.

¹⁷⁷ Decisión 199/595/CE de la Comisión, de 20 de julio de 1999, por la que se establece la distribución indicativa de la asignación financiera comunitaria anual con cargo a las medidas de preadhesión en favor de la agricultura y el desarrollo rural [Diario Oficial L 226 de 27.8.1999]

¹⁷⁸ Reglamento (CE) n° 1268/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión [Diario Oficial L 161 de 26.6.1999]. Como complemento ver Reglamento (CE) n° 696/2003 del Consejo de 14 de abril de 2003 [Diario Oficial L 99 de 17.4.2003]. Dichos instrumentos están respaldados por los acuerdos asumidos en el Consejo Europeo de Luxemburgo, en relación a la necesidad de apoyo financiero a los PECO.

¹⁷⁹ Fuente: Reglamento (CE) n° 1268/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión [Diario Oficial L 161 de 26.6.1999].

Una de las características de SAPARD es que no impone acciones unilaterales. De hecho, una de las condiciones básicas de intervención es que sus proyectos se integran como mecanismos complementarios a los programas nacionales. Por cuanto a la programación, los proyectos se evalúan según un plan establecido y se aplican según la región geográfica más necesitada. Estos planes, que inicialmente están bajo la responsabilidad de las autoridades nacionales de los países beneficiarios, abarcan un período máximo de siete años como máximo a partir del 1 de enero de 2000. Los recursos de este programa se destinan según las disposiciones presupuestales de la UE, por lo menos en lo que se refiere al periodo 2000-2006¹⁸⁰.

Según se puede desprender de su estructura, SAPARD interviene en áreas sensibles a la movilidad migratoria como lo es el sector agrícola, pues se tiene como uno de los objetivos de mayor envergadura, ya que se busca evitar que las políticas locales no sean violentadas por la Política Agraria Común (PAC), de ahí que la misión de SAPARD es la intervención en todo el ciclo de la actividad agrícola, desde las actividades primarias (siembra y cosecha), los programas de mejoramiento de técnicas de cultivo, mejoramiento de semillas y equipamiento. Por otro lado, incide en el ciclo de la venta, intermediación, comercialización e incluso, en las estrategias de reconversión de aquellas zonas que se encuentran en declive productivo.

3.6.6.- Programa MEDA.- Este programa busca aplicar mecanismos de cooperación para asistir a los terceros países mediterráneos a fin de que reformen sus estructuras económicas y sociales, de tal forma que puedan reducir las repercusiones sociales y medioambientales del desarrollo económico¹⁸¹. De hecho, MEDA tiene una íntima relación con los programas TACIS y PHARE en términos de los procedimientos de trabajo, de cooperación, asignación de recursos y evaluación de los proyectos. Este mecanismo se inscribe en el marco de la Asociación Euromediterránea. Los países

¹⁸⁰ La ayuda financiera se concede sobre la base de los principios establecidos en el Reglamento (CE) n° 1258/1999. Los criterios de aplicación se enmarcan en el Reglamento (CE) n° 1260/1999.

¹⁸¹ Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea [Diario Oficial 189 de 30.7.1996]

beneficiarios de MEDA son Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, los territorios Palestinos, Túnez y Turquía¹⁸².

En general, los objetivos más importantes que pretende MEDA son el reforzamiento de la estabilidad política y la democracia; la creación de una zona de libre comercio euromediterránea y el desarrollo de la cooperación económica y social; incidir en la dimensión humana y cultural. Una iniciativa de de importancia es la realización de una zona euromediterránea de libre comercio, a partir de diseñar programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas (PYME) como fuentes de generación de empleo; apertura de mercados; fomento de inversiones privadas, cooperación industrial y comercio entre socios; modernización de infraestructura económica, incluidos los sistemas financieros y fiscales; consolidación de los principales equilibrios financieros y creación de un entorno económico propicio para sostener y potenciar el crecimiento (apoyo al ajuste estructural)¹⁸³.

MEDA busca la potenciación de las acciones de la cooperación descentralizada, que den espacios de participación a los actores locales para que intervengan en el diseño de estrategias de desarrollo local en rubros como el desarrollo de recursos humanos, formación profesional, investigación científica y tecnológica; infraestructura e intercambio entre sociedades civiles¹⁸⁴. Por cuanto a la financiación, MEDA contempla un presupuesto de 5, 350 millones de euros para el período 2000-2006. Los programas elegibles para su financiación comprenden la asistencia técnica, formación, desarrollo institucional, información, seminarios, estudios, proyectos de inversión e iniciativas que pongan de manifiesto el carácter comunitario de la ayuda. Los mecanismos de financiamiento de MEDA se dan mediante subvenciones administradas por la Comisión Europea.

¹⁸² Fuente: Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea [Diario Oficial 189 de 30.7.1996]

¹⁸³ Fuente: Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea [Diario Oficial 189 de 30.7.1996]

¹⁸⁴ Fuente: Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea [Diario Oficial 189 de 30.7.1996]

3.7 Una evaluación general de las estrategias de la Unión Europea en materia de cooperación internacional y su impacto en las políticas migratorias

La revisión de los programas de cooperación que pudieran tener alguna relación con la inmigración, o que pudieran apoyar tanto los programas internos de las naciones en lo particular, como las estrategias y las normas de la UE en lo general, nos arrojan resultados sugerentes en términos de su lectura. En primer lugar nos indican que, más allá de los discursos sobre la cooperación internacional, parecen prevalecer los intereses sobre los territorios inmediatos que suponen tanto oportunidades como amenazas a la seguridad y al desarrollo de la Europa de los 27.

Todos los programas que auspicia la UE tienen el componente de mercado, es decir, suponen una relación directa con sus regiones vecinas; a la vez, se diseñan programas de trabajo verificables, no sólo por los objetivos, sino porque tienen recursos y un calendario de financiamiento bien establecido.

Evidentemente, el centro de interés de la UE no es filantrópico. La mayoría de los países involucrados en estos apoyos tienen una relación íntima con la región comunitaria, desde aquellas que se han convertido en candidatos a la adhesión como Croacia, o de países que como Turquía, tienen una posición decisiva en el escenario geoestratégico; por otro lado, hay países que tienen recursos vitales para la UE como Rusia, que se ha convertido en los últimos años en el abastecedor mayoritario de gas a la región, de ahí que los programas de asistencia deben ser lo suficientemente generosos para mantener el interés de Moscú por permanecer como aliado y suministrador de recursos.

Por el otro lado, los programas destinados a regiones alejadas de la UE y que no suponen un interés vital, tienen la limitación de que son fundamentalmente principios generales. De hecho, si se mira la redacción de los documentos de programas como URB-AL, por sólo citar un documento, se podrá anotar que se habla de democracia, colaboración, eficacia administrativa, derechos humanos, pero éstos no se traducen en temas concretos de trabajo ni en objetivos a cumplir, lo que hace a éstos, sólo meros protocolos de buenas intenciones, además de que no tienen un presupuesto asignado, lo que termina por debilitar estos principios de trabajo, que evidentemente son un punto de

arranque necesario y atractivo, pero que no tiene mecanismos operativos que posibiliten su ejecución en campo.

La relación de estos programas con las políticas migratorias en la UE, parece ser que nos deja más en el campo de las dudas que de las certezas. Una descripción tanto de los programas de los países como los que auspicia la autoridad comunitaria, parecen coincidir en el sentido de que las acciones primarias a desarrollar deben estar guiadas en los mecanismos de control fronterizo. Ésta ha sido una demanda clara de parte de la ciudadanía desde los acontecimientos del 11 de Septiembre, pero aun más desde los atentados en Londres y Madrid. Ante este hecho, muchos europeos han demandado la radicalización de las políticas de restricción, de control policiaco, el aumento de los requisitos para el ingreso legal de extranjeros, el fortalecimiento de las políticas de deportación y la reducción de los cupos para solicitantes de asilo o refugio.

Esto se ha traducido en un instrumental comunitario que define claramente que las prioridades son los inmigrantes legales, pero incluso a éstos se les incluye en el discurso de los *derechos diferenciados* a que hace alusión Tampere; al mismo tiempo, no existe una política dirigida a los inmigrantes ilegales, que son la mayoría de las corrientes, por lo que implícitamente delegan esta facultad a los instrumentos de protección dominados por el Espacio Schengen.

Al mismo tiempo, al interior de la UE se crea una serie de instrumentos legales como el castigo al tráfico de personas¹⁸⁵; admisión, participación de la sociedad civil¹⁸⁶ reagrupación familiar¹⁸⁷; entrada y residencia¹⁸⁸, estatuto de residentes de larga duración, retorno de inmigrantes ilegales¹⁸⁹, etc. pero como se aprecia por el simple título de este acervo jurídico, ninguno propone mecanismos para que los inmigrantes pudieran superar la situación de

¹⁸⁵ Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, (2002/142/02)

¹⁸⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración; Bruselas, 11/7/2001; COM (2001) 387 final

¹⁸⁷ Propuesta modificada de Directiva del Consejo, sobre el derecho a la reagrupación familiar; Bruselas, 2/5/ 2002; COM (2002) 225 Final; 1999/0258 (CNS)

¹⁸⁸ Directiva del Consejo, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia; Bruselas, 11/7/2001; COM (2001) 386 final

¹⁸⁹ Libro Verde, relativo a una política de retorno de los residentes ilegales, Bruselas, 10/04/2002, COM (2002), 175 final.

irregulares o ilegales. Al respecto, pareciera que la situación de irregularidad se pretende como una situación permanente y no como un estado legal transitorio.¹⁹⁰

Por lo que se refiere a los aspectos positivos de la relación de los países y la UE, se anotan algunos puntos relevantes. Por ejemplo, parece que las normas de integración de han dejado a la exclusiva competencia de los estados nacionales, los cuales han venido construyendo un sistema administrativo dirigido expresamente a las tareas de inclusión social de inmigrantes (su éxito o fracaso es otro punto de análisis) a través de la participación de organizaciones civiles, de centros especializados, de estructuras administrativas creadas expresamente para las tareas de intermediación entre el Estado y estos colectivos; en segundo lugar, las administraciones nacionales han diseñado ciertos mecanismos de cooperación internacional, más bien dirigidos a establecer compromisos de los países expulsores, para que éstos reciban a sus nacionales en el proceso de repatriación.

En el caso de las instituciones comunitarias, los esfuerzos difieren sustantivamente. Desde 1985, se ha iniciado un largo camino para la generación de normas comunitarizadas, relativas a la seguridad en fronteras, persecución de los crímenes relacionados con la inmigración, especialmente el tráfico de personas; el diseño de mecanismos de cooperación internacional condicionados, implícita o explícitamente, a que los receptores establezcan estrategias de contención de olas migratorias, que vista la realidad, no ha servido de mucho.

Los otros temas, relativos a la reunificación familiar, deportaciones, estancias cortas y largas de inmigrantes, entre otros, apenas son propuestas que se han presentado a los países miembros, pero que en muchos casos están en un *impasse*, vistos los diferentes puntos de vista que se tienen, a partir de los efectos diferenciados que la migración tiene en sus territorios.

En la actualidad, a pesar de acercamientos y diferencias sustantivas, *tanto las instituciones de la UE como los estados miembros están coincidiendo en que su proceso de acercamiento normativo está dirigido por el único*

¹⁹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre una Política comunitaria de inmigración; Bruselas, 22/11/2000, COM (2000) 757 final

instrumento de carácter obligatorio y de influencia comunitaria, como lo es el Tratado de Schengen, y si atendemos a que este tratado fue concebido con fines estrictamente de control y cooperación policiaca, podremos considerar que esta armonización, a pesar de las reticencias de países en lo particular, tendería a reforzar más bien las estrategias de seguridad más que las de cooperación.

Vista la reacción tanto de las autoridades nacionales como de las comunitarias, podemos hacer un desglose más o menos claro de la evolución de las políticas de migraciones internacionales en la UE: *las naciones en lo particular han diseñado sus propias políticas cuyo fin último es la integración de inmigrantes documentados, pero bajo el supuesto de que hay límites al número de personas beneficiarias de estas acciones; por su parte, las autoridades comunitarias han aceptado la responsabilidad de estructurar acciones para enfrentar la problemática de la migración indocumentada;* de vez en cuando se entrecruzan algunas estrategias, a veces se anotan discordancias entre unos actores y otros, pero en cualquier caso, sea implícita o explícitamente, se han definido las fronteras de acción de cada actor.

Esta situación por supuesto no abona mucho a la definición de una política de protección y más que eso, a una estrategia de fomento del bienestar de los migrantes no comunitarios. Si atendemos a los recientes hechos terroristas en diferentes países; a las tendencias económicas, cuyos efectos han sido negativos principalmente para los jóvenes europeos; si tomamos en cuenta el alto grado de escepticismo que hay en la ciudadanía respecto de la integración (la Constitución Europea no aprobada); podemos afirmar que aparte de la ineficacia de ciertas políticas o de la limitación de éstas en términos de su alcance (sólo para inmigrantes legales), el contexto actual parece que aleja las posibilidades de concretar una norma comunitaria en materia de migraciones.

Pero la UE tiene una serie de vitalidades y actores que desde hace muchos años han manifestado una presencia relevante. Fuera de la acción de los estados y de sus desencuentros con la autoridad comunitaria, se han venido fortaleciendo formas de cooperación y estrategias de diseño de política pública que han sido capaces de evadir la hegemonía de las autoridades nacionales o de las comunitarias. Actores como las organizaciones no

gubernamentales y las autoridades locales, por citar sólo dos, han diseñado su agenda de política migratoria en buena medida ajenas a los vaivenes de las políticas comunitarias y de las acciones nacionales.

Lo que proponen estos actores es revalorar a la cooperación internacional como una herramienta de trabajo para enfrentar los efectos negativos de la migración no comunitaria. Si atendemos a que la cooperación internacional no tiene la capacidad de modificar las tendencias generales sino de proponer nuevas formas de hacer basadas en la solidaridad y la equidad, lo mismo sucede con los actores diferentes el Estado o la autoridad comunitaria: hay una plena conciencia de que las acciones no impactan el fenómeno migratorio en su totalidad, pero estos mismos actores han insistido en que ni siquiera es su cometido. Es más, para éstos, *la cooperación en materia de migraciones entre actores locales, no tiene porqué incidir en forma alguna en el movimiento de personas, más bien al contrario, lo que pretenden es explotar en su forma positiva el movimiento, entendiendo a éste como recurso para el desarrollo de las regiones expulsoras de migrantes.*

En este sentido, en los debates sobre la problemática de la migración se atiende casi como religión el hecho de que la mejor política migratoria es la que es capaz de modificar de alguna forma el movimiento de personas. Para quienes proponen modelos de administración migratorio como el codesarrollo, la migración es una herramienta de desarrollo, cuya movilidad es la que genera recursos, solidaridades, ámbitos de acción transnacionales, compromisos y lealtades. Al generar este espacio, los migrantes actúan en un universo distinto al que caracteriza a las políticas públicas de las autoridades centrales de un país.

En otras palabras, *la movilidad es la fuente de desarrollo, no su represión; la migración es una herramienta de desarrollo cuyo objetivo es sólo ese, desarrollar. No plantea mecánicas de retención o estrategias de inhibición de expulsión migratoria como fin de las acciones de la diáspora.* Puede ser que en algunos proyectos esté implícito el objetivo de la retención, pero sus fines pueden ser tan variados como: educar a los hijos de migrantes sin que esto tenga que incidir en la movilidad; ampliar la infraestructura para la provisión de agua potable, pero sin que tenga que mediar el chantaje o el objetivo de inhibir la salida de personas a otros países; puede ampliar o formalizar la

infraestructura de comunicación entre las comunidades de origen y las de recepción o a su vez puede establecer un canal de conocimiento entre las poblaciones de la región receptora y de la origen, pero sin que estas acciones cambien la cantidad, la calidad o el tipo de migrante que se va a otros países.

Para corroborar: la propuesta de alternativas de gestión migratoria resumidas en el concepto codesarrollo, parten del supuesto de que la gestión no supone represión o modificación del flujo: se entiende que la movilidad es la fuente de las posibilidades de desarrollo y que los migrantes tienen como función llevar eso a sus naciones: desarrollo.

¿Las razones? El ámbito de capacidades de actores como las ONG's, las autoridades locales, los centros de asistencia u otros, tienen un radio de influencia que es el mismo que su ubicación, esto es, tienen capacidad de influir en una delimitación local, pero su importancia superior radica en otro tipo de prácticas: si los estados nacionales, las autoridades comunitarias o las normas internacionales no contemplan al migrante como actor central, el codesarrollo lo interpreta como la razón de ser y el fin último de todo proyecto de intervención, a partir de la propuesta de prácticas solidarias, de capacitación, de habilitación, de acceso al conocimiento, cuyo beneficio se derrama a sus poblaciones de origen: el migrante como vector de desarrollo, no como recurso de inhibición de los movimientos de personas, el migrante como herramienta de desarrollo local, pero no como factor de modificación de las tendencias de la migración global, bajo una premisa capital: los efectos globales deben ser enfrentados desde la acción local.

CAPÍTULO 4

El capítulo final que se presenta a continuación, *tiene como objetivo desarrollar, evaluar en campo y ponderar los alcances y las limitaciones del modelo de codesarrollo como estrategia para la administración de los flujos migratorios internacionales*. Si como hemos advertido, las normas estatales no cejan en su empeño de ver al migrante como un tema de competencia policial, y si las normas internacionales o los acuerdos comunitarios no aportan soluciones consistentes y si al contrario agudizan la situación de vulnerabilidad de estas poblaciones, lo conducente es ver hacia otras propuestas.

Al respecto, el presente apartado hace el siguiente análisis: *define los fundamentos sobre los cuales debe establecerse una política, la definición de los espacios, los actores, los principios, las responsabilidades y el papel fundamental de los colectivos migratorios como sujetos participativos de las propuestas de desarrollo sintetizadas en el codesarrollo*.

Adicionalmente, se hace énfasis en el papel del Estado, que si bien sigue siendo relevante, en el modelo de codesarrollo pierde su papel hegemónico, único y excluyente, en favor de actores locales cuya especialización y experiencia genera condiciones de legitimidad, indispensables en todo diseño de política pública.

Finalmente, *se estudia la viabilidad el modelo de codesarrollo en su aplicación a proyectos concretos, tomando como casos de estudio la cooperación de España con Colombia, Ecuador y Marruecos, y los proyectos de codesarrollo de Francia con Mali y Senegal*, con el objetivo de establecer, no sólo desde la teoría, sino desde la práctica, la viabilidad de un modelo de política migratoria que aunque nueva, apunta ciertas potencialidades que, se advierte al final en la caracterización de los proyectos y en las conclusiones, no pretende incidir en el movimiento internacional de personas, sino utilizar al movimiento de éstas como una herramienta de desarrollo que complementa acciones estatales.

4.1 Algunas propuestas para una nueva interpretación de la gestión migratoria

Las propuestas de política pública frecuentemente se miran desde una óptica unidimensional. Se afirma que los recursos disponibles, la especialización de los actores involucrados, el apoyo institucional, etc, son los parámetros únicos para establecer si una estrategia es coherente con la realidad. Pero se olvida con igual frecuencia que uno de los fundamentos de política pública debe tener en su intimidad una buena dosis de pedagogía social. Al referirnos a esta última, queremos decir que al desarrollarse bajo ciertos principios, una estrategia administrativa tiene un mensaje que la ciudadanía aprehende, sintetiza y reproduce a escala local. Por ejemplo, si el Estado diseña políticas aludiendo al migrante como un peligro o una amenaza, la ciudadanía aprende que el mensaje es “el migrante pone en riesgo a la sociedad”, con lo cual legitima acciones que frecuentemente se traducen en violaciones flagrantes a los derechos fundamentales de seres humanos.

Si por el contrario, una política pública se diseña desde una óptica solidaria, su constante repetición hará que el ciudadano aprenda que más que un peligro o una amenaza, el migrante es un evento que debe ser gestionado y que la condición de elemento negativo no es consustancial a la persona, sino al tipo de política que se genere para éste. En tal sentido, la política pública tiene un componente de desarrollo, de administración y también de enseñanza social, de pedagogía.

Al respecto, si atendemos a que ni las políticas estatales, el derecho internacional o los espacios de integración nos proveen de principios útiles para la atención a las corrientes migratorias internacionales, es estratégico definir principios generales sobre los cuales suponemos que es posible generar acciones de política de desarrollo y de enseñanza social. En este sentido, se proponen diferentes principios que deben fundamentar las estrategias de atención y desarrollo de las comunidades migrantes.

4.1.2 La migración es un fenómeno global y transnacional¹⁹¹ que afecta fundamentalmente a la localidad.- En las investigaciones sobre la migración internacional, se habla en forma casi generalizada, que la migración internacional es un problema que concita los intereses de los estados nacionales. Pero al hablar de afectación a los estados, la misma palabra nos plantea dudas muy razonables: ¿la migración afecta en la misma medida a todos los estados?; ¿la migración afecta en forma homogénea al país o sólo ciertas regiones son afectadas, mientras otras apenas resienten este fenómeno social?:

“Las migraciones afectan especialmente a nuestras ciudades y pueblos en la medida en que los grupos humanos que salen de sus países, pertenecen a un espacio territorial concreto y se insertan en otro espacio social nuevo al que llegan, lo que provoca ajustes y cambios de envergadura, tanto en los espacios de salida como en los nuevos lugares de acogida. Se producen así importantes reajustes demográficos, laborales, económicos, productivos, familiares, culturales, educativos, participativos, habitacionales y de consumo que tiene costes y beneficios de distinta naturaleza en el espacio local...”¹⁹²

Visto lo anterior, la primera pregunta puede resolverse de la siguiente forma: la migración es un asunto de interés global en tanto afecta a las naciones, sea en su condición de países de origen, de tránsito o de recepción, pero atendamos lo siguiente: entre 1990 y 2005, el 75% de todos los migrantes

¹⁹¹ Podemos apreciar varias cosas a propósito del concepto de transnacionalismo. Una definición inicial considera la conexión del migrante en espacios económicos, sociales y políticos de su país de origen, pero con una evidente interdependencia respecto de la globalización de los capitales. Esta relación, integrada al proceso de movilidad, de interconexiones que superan los límites estatales, generan en el migrante ciertos comportamientos que diversos autores refieren como *vidas duales* o *vidas múltiples*, ya que operan, actúan en un segundo o tercer país, pero sin perder la conexión con su nación de origen. Esta acción de movilidad y de actividades en dos naciones, genera dos lealtades, dos compromisos y la definición de las estrategias necesarias para mantener esa conexión entre país de origen y de recepción genera las llamadas prácticas transnacionales. Ver Nedje Al-Ali and Khalid Koser. ¿New Approaches to migration?, transnational communities and the transformation of home. Eds. Routledge Research in Transnationalism, USA, 2002, p. 18-19. Adicionalmente, para especialistas como Vertovec, la práctica transnacional, frecuentemente vista sólo desde la óptica de la organización social derivada de la actividad transnacional, debe ser entendida desde los diversos tipos de impacto que genera la actividad del migrante en su nación de origen, por ejemplo, por la intensidad de ésta, por su consistencia, su dimensión (por ejemplo, medida por las remesas, las inversiones acumuladas, etc.). Tanto la actividad en la nación de recepción, como el mantenimiento de lazos emocionales, económicos o de otra índole con su país de nacimiento, configura una *visión bifocal* de la realidad: se mira la vida en una región de recepción, mirando siempre, comparando su situación actual con la vivida en tiempos anteriores. Steven Vertovec, “Transnacionalismo migrante y modos de transformación”, en Alejandro Portes y Josh DeWind. Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas. Eds. Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, Instituto Nacional de Migración, México, 2006, p. 157-164.

¹⁹² Carlos Gómez Gil. Explorando nuevas vías para el codesarrollo. Universidad de Alicante, 2005.

se concentraron en sólo 28 países; incluso la migración realmente disminuyó en 75 países, con lo cual el fenómeno afectó en forma diferenciada al mundo. Una cifra aun más relevante: 2 de cada 3 migrantes internacionales se dirigieron en 2005 a dos regiones en específico: América del Norte (Estados Unidos fundamentalmente) y la Unión Europea¹⁹³.

En esto coincide Gómez Gil sobre el *problema nacional* que genera la movilidad migratoria. Por ejemplo, el autor cita el caso de España, en donde el 75% del total de inmigrantes se concentran sólo en cuatro comunidades (Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía)¹⁹⁴; esta situación se repite, por ejemplo, en el caso de las poblaciones mexicanas que se dirigen hacia Estados Unidos. Durand identificó que cerca del 80% de migrantes originarios de Jalisco se dirigen hacia California; o que poblaciones bien delimitadas de Puebla dirigen su movimiento hacia Nueva York en porcentajes que superan incluso el 90%¹⁹⁵.

Respecto a la segunda pregunta, la respuesta parece ser sólo una copia microscópica de los efectos diferenciados de la migración en el sistema internacional: la migración afecta fundamentalmente a regiones específicas de las naciones. Así como hay regiones tradicionales de expulsión, así en las naciones receptoras se pueden identificar espacios preponderantes de recepción migratoria, que coexisten a su vez con otros territorios que al contrario, padecen problemas severos ante su baja tasa de natalidad y poca afluencia de personas.

En este sentido, la migración es un fenómeno de interés global, que tiene impactos diferenciados en países. Por su parte, esta movilidad de personas afecta a regiones en lo particular y no en forma homogénea a los estados. El pueblo, el ayuntamiento, la sociedad local son las que enfrentan las consecuencias positivas y negativas de la movilidad de poblaciones migrantes.

Lo que sucede es que en la actualidad aun no logramos generalizar la idea de que los grandes problemas globales tienen efectos fundamentalmente en ámbitos locales. Evidentemente *una política pública eficiente concede, descentraliza facultades de distinto orden para que las autoridades*

¹⁹³ UNFPA. Estado de la población mundial, 2006; hacia la esperanza: las mujeres y la migración internacional. 2006, p. 12.

¹⁹⁴ Fuente, Instituto Nacional de Estadística (INE), España, 2006; El país, 8 de febrero de 2007

¹⁹⁵ Jorge Durand. "Origen es destino. Redes sociales, desarrollo histórico y escenarios contemporáneos". Universidad de Guadalajara, 2005, p. 9.

subnacionales del país en cuestión diseñen sus propias formas de enfrentar la problemática.

4.1.3.- Más allá del control migratorio: el fomento y la promoción como ejes de gestión migratoria.- El control y la protección tienen funciones limitadas como estrategias de administración del movimiento migratorio internacional. Su ejecución sólo es positiva hasta el punto en que se utiliza como mecanismo regulador de los flujos migratorios; su importancia tiene un ámbito de ejecución circunscrito al movimiento fronterizo, a la concesión de permisos de residencia, la definición de contingentes que arriban por contratos temporales o la tramitación de procedimientos de deportación o regularización.

El concepto control, al entenderse como herramienta de regulación (como una especie de llave de agua) tiene una incidencia no sólo en las políticas de contención de los flujos ilegales, sino también como requisito para el diseño de acuerdos internacionales en materia migratoria; para la definición de las cantidades de personas que se moverán entre fronteras o para la evaluación de compromisos relativos a la integración o la reintegración. Lo que si debemos reconocer es que *este concepto frecuentemente ha sido utilizado con referencia a la contención de movimientos ilegales de personas, lo que por supuesto lo ubica en su condición de herramienta policiaca, asunto que suponemos parcial. En nuestro caso, control lo interpretamos como un instrumento de regulación de contratos, acuerdos, compromisos, que lo mismo pueden ser usados para inmigrantes documentados que indocumentados.* Entonces hablamos, no de dos tipos de control, sino de dos tipos de fines del control: uno dedicado expresamente a enfrentar la migración no documentada, y el que es entendido como mecanismo regulador y de fiscalización de compromisos, que involucran a contingentes legalmente establecidos en el país receptor.

Al cumplir su ciclo útil, las estrategias de control dan paso a procesos más importantes que posibilitan el cumplimiento del *ciclo natural de la migración*: Por ciclo natural interpretamos al proceso a partir del cual se cumplen ciertas fases: el involucramiento en la experiencia migratoria de las personas; la inmigración en el país receptor, el cumplimiento de los requisitos para ser aceptado en términos legales en el país huésped, y finalmente la

obtención de la categoría de ciudadano. Esto es, *interpretamos al concepto inmigrante como una situación transitoria. La duración de esta situación transitoria depende de las políticas de las naciones receptoras, de sus programas de integración, de los intereses políticos, económicos y por supuesto, de la predisposición social para la aceptación de sociedades diversas, que en buena medida tiene que ver con lo que hace o deja de hacer el Estado para que el encuentro entre inmigrantes y nativos se manifieste de forma fluida y no conflictiva.*

Definidos los términos, retomemos el ciclo de la inmigración. Al cumplir los objetivos la estrategia de control, entra una segunda fase, que corresponde a las estrategias de *protección*, que tienen como objetivo la procuración de las condiciones mínimas de vida del inmigrante a efecto de que la desventaja natural entre éste y sociedad local, no se traduzca en ambientes desfavorables, no necesariamente promovidos por las poblaciones locales, sino auspiciadas muchas veces por el Estado receptor.

Cubiertos tanto el proceso de control como de protección, dichas acciones se complementan con las estrategias de *promoción y habilitación*. En la fase de la promoción, se definen estrategias tendientes a generar mejores condiciones para que la persona sufra menos las consecuencias traumáticas de su experiencia con otro tipo de población; esto es posible gracias al desarrollo de políticas educativas, enseñanza del idioma (educación bilingüe), de las costumbres locales, la inserción laboral, programas de vivienda etc. que le conceden al inmigrante potencialidades adicionales, es decir, *se le habilita para su mejor incorporación a la sociedad local*. Habilitar por supuesto quiere decir, la adquisición de capacidades adicionales a las que trae del país de origen y que a su vez le posibilitan la ampliación de las posibilidades de *perderse en el común*, al integrarse en la sociedad receptora.

Si al país receptor corresponden obligaciones básicas, al Estado de origen le quedan otras responsabilidades igualmente importantes.

Una política migratoria integral no puede quedar completa sin las *políticas de reintegración* de ciertas poblaciones que han regresado a su país de origen, sea bajo el cobijo de programas binacionales, por programas de repatriación o simplemente por las acciones de deportación.

En este sentido, la política migratoria que llamamos integral, supone que el país receptor define estrategias para que el migrante que regresa, se incorpore en condiciones dignas a ciertos espacios laborales. Por estas razones, la protección y el control son apenas la primera fase de la política migratoria, cuyo ciclo completo está integrado por las acciones de integración/reintegración y por las fases de capacitación y habilitación.

Una política migratoria que considera que las acciones de control y protección son suficientes, claramente condena al migrante a vivir en una situación de permanente dependencia respecto de los programas nacionales, lo que lo ubica en un contexto de alta vulnerabilidad no sólo en relación a políticas ineficaces, sino sobre todo, expuesto a todas las desventajas derivadas de su condición migratoria.

4.1.4.- La movilidad migratoria es un factor de desarrollo. El retorno es cada vez más inviable.- Hay tres anécdotas comunes en el caso de países europeos. Francia, España e Italia tienen en común que buena parte de la inmigración ilegal llega por los aeropuertos. Por ejemplo, en el aeropuerto de Barajas, el personal de registro está en capacidad de integrar un expediente de deportación en un lapso de entre 30 a 40 minutos. Si tomamos en cuenta que en épocas altas podrían ingresar entre 300 y 500 migrantes latinoamericanos, las posibilidades de detección y aun más, de deportación, se reducen solamente a la selección aleatoria de presuntos migrantes que buscan quedarse en España aludiendo cierta visita turística a España.

Esta situación es común también en Italia y Francia. La incapacidad administrativa para poder atender todos los casos es irreal. Es más, si hubiera posibilidades de poder registrar a todos los potenciales migrantes irregulares, los aeropuertos europeos se verían colapsados ante las enormes filas de personas en espera de recibir su expediente de revisión y de su posible deportación, tomando en cuenta el tiempo promedio para realizar la evaluación.

Pues bien: si es literalmente imposible tener un sistema de detección totalmente eficaz de entradas, lo es aun más difícil en el caso del diseño de políticas de retorno, ya que si en un espacio tan pequeño como un aeropuerto es imposible la contención migratoria, evidentemente es aun más compleja cuando los inmigrantes se dispersan en diferentes zonas del país.

Debemos problematizar más. Ciertos porcentajes de migrantes han sido deportados de las naciones receptoras; muchas de estas deportaciones se han dado en forma pacífica y otras en forma a veces violenta, pero éstas no han marcado tendencia para la consolidación de políticas sólidas de administración migratoria por una razón de origen, y es que como toda estrategia reactiva, poco se ha abordado —o se ha atacado mal— la acumulación de inmigrantes irregulares en el territorio, quienes habiendo superado las aduanas, se integran de forma disfuncional al mercado de la mano de obra, desarrollan su vida cotidiana en viviendas precarias y configuran regiones altamente excluidas de la agenda de desarrollo local, lo que inevitablemente vuelve a estas poblaciones en *bolsas migratorias* que el Estado no tiene más remedio que regularizar. Por la dimensión de los contingentes y por el número de regularizados, ésta es la política real y no la que definen los estados como acciones de control fronterizo o de lucha contra la inmigración ilegal.

Es decir, lo que en la actualidad ha fomentado el Estado receptor es la creación de dos fenómenos que van contra la eficacia de las políticas de control fronterizo: se ha fomentado un mercado de demanda de mano de obra local, y a su vez *ha generado una llamada a migrantes al establecer políticas de regularización*, con lo cual los migrantes suponen que el estatus de irregular o ilegal será temporal, hasta que el país receptor se vea en la necesidad de darles otro tratamiento legal, de ahí que muchos consideren que vale la pena el esfuerzo y los riesgos si al final de cuentas se quedarán en el país.

El Estado receptor es hoy el principal promotor de la inmigración permanente. Lo ha hecho desde hace más de tres décadas al reprimir su movilidad, a propósito de las leyes de *inmigración cero*; grandes porcentajes de inmigrantes antes temporales se convirtieron en permanentes debido a estas supuestas estrategias de contención migratoria.

Y el ciclo se repite: ante la demanda creciente de mano de obra, las fronteras nacionales se vuelven porosas, permisivas a la llegada de inmigrantes, lo que hace de la movilidad una fuente de recursos humanos para el desarrollo de las naciones. Cerrar las fronteras claramente es cerrar una llave de recursos, quizá por eso los países a veces juegan a la política radical, dejando a la vez espacios que los inmigrantes aprovechan para ingresar en cualquier forma: *jugar a fracasar*, se dijo el inicio de la presente investigación.

4.1.5.- Hacer gobernable al fenómeno migratorio precisa definir la relación virtuosa entre Migración, Desarrollo y Cooperación¹⁹⁶.- Comencemos por el concepto de desarrollo. Existe una confusión muy extendida que supone que el crecimiento tiene como consecuencia lógica el bienestar de las poblaciones; se ha interpretado que el ser humano, en tanto sea más productivo y acumule más, estará en condiciones de ampliar sus potenciales, sus aspiraciones y sus objetivos. Hasta principios de la década de los 90, todos los informes sobre el desarrollo en el mundo atendían como variable de medición central al producto interno bruto por habitante (PIB/hab)

Sin embargo, en 1990, con motivo de la publicación del Primer Informe sobre Desarrollo Humano, Amartya Sen cuestionó las limitaciones de la variable PIB/hab, al considerar que el ser humano, según las estimaciones economicistas, era solamente parte de un eslabón, la tuerca de una máquina que debería regar sus beneficios sólo en tanto ampliara su base de producción. Para Sen, el desarrollo tiene que ver con las consecuencias de esa acumulación, con lo cual el ser humano no es la herramienta de la acumulación sino el fin y la justificación de ese proceso.

¹⁹⁶ Gemma Aubarell, Xavier Aragall. Migraciones y cooperación para el desarrollo en el Mediterráneo: políticas europeas y espacio euromediterráneo en materia de codesarrollo. Institut Europeu de la Mediterrània, junio de 2004.

Bajo estas consideraciones, Sen define al desarrollo como un proceso que supone el aumento de las capacidades del ser humano, pero atención: una capacidad traducida en una ampliación de opciones: *desarrollo entendido como generador de capacidades, traducidas en libertades y oportunidades*¹⁹⁷. Si el ser humano se alimenta mejor, aumenta sus capacidades y a su vez está en condiciones de evadir las enfermedades; al tener mejores oportunidades de educación aumentarán sus posibilidades de prevenir enfermedades; una mejor educación le posibilitaría tener mayores opciones laborales. Este aumento de capacidades le permite al ser humano ampliar su abanico de opciones: le supone mayor capacidad de movilidad; un mayor acercamiento a fuentes de información, que sin instrucción educativa sería imposible.

De estas consideraciones, Unceta e Ibarra debaten sobre las debilidades del discurso que considera que la única forma de desarrollo se debe generar desde la perspectiva de la inversión en infraestructura física: “muchos estudios empíricos han demostrado que el gasto en educación suele producir rendimientos económicos tanto o más altos que los que se obtienen con la inversión en capital físico”¹⁹⁸.

Es decir, PIB/hab permite verificar ciertos rangos de bienestar económicos, pero el desarrollo es la consecuencia de esa ampliación de bienes: ¿se han ampliado las capacidades, las libertades y las opciones del ser humano tras ese proceso de acumulación? Atendamos a lo siguiente: si un país aumenta su PIB o mantiene consistentes sus variables económicas (superávit, déficit, inflación) y el poder adquisitivo se mantiene estable, esto no quiere decir que toda la población de este territorio haya ampliado sus opciones y sus libertades. De hecho puede suceder que una alta concentración de bienes en poblaciones pequeñas y la extensa exclusión de grandes mayorías coincida con un escenario estable en las variable señaladas, pero esto no se

¹⁹⁷ En tal sentido, Sen considera que "La pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos", es decir, en situaciones en las cuales los ingresos sean razonablemente suficientes para allegarse de satisfactores, puede darse una situación de limitación de libertades, de incapacidad de manifestar las ideas y el disenso abiertamente; asimismo, Sen considera también que "el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los estados represivos". Amartya Sen. Desarrollo como libertad. Ed. Planeta, Barcelona, España, 2000, varias páginas.

¹⁹⁸ Koldo Unceta, Pedro Ibarra. Ensayos sobre el desarrollo humano. Icaria Antrazyt, Barcelona, España, 2004, p. 27.

traduce en la ampliación de la base de los beneficiarios de cierta política de acumulación de bienes materiales.

Por esto, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha planteado la necesidad de medir el desarrollo a partir de ciertas variables, que siendo ciertamente limitadas, nos permiten establecer un mapa de la pobreza en el mundo. Para el IDH, el desarrollo se puede medir bajo cuatro criterios específicos: la esperanza de vida al nacer; la tasa de alfabetización adulta; la tasa de matriculación combinada (primaria, secundaria, preparatoria); y finalmente, el ingreso relacionado con el poder adquisitivo¹⁹⁹.

Valga otra apreciación: las formas de valorar el desarrollo de las personas no tiene una sola fuente. Más aun: la acumulación es sólo un medio, no es el fin, el desarrollo supone mucho más que una simple estadística: ampliación de opciones, la libertad para optar (¿qué capacidad de movilidad se puede atribuir a una persona en la miseria?); el desarrollo también trae consigo la autoestima; además, un desarrollo homogéneo habla bien de la competencia, de la transparencia y de la democracia sana de un país. Al contrario, un país *estable* con una pobreza galopante no hace más que evidenciar su incompetencia, la ausencia de democracia, la alta corrupción y la grave exclusión de grandes poblaciones.

Precisamente aquí es donde se encuentra una relación muy íntima de la migración con el desarrollo: es bastante extendida la certeza de que las personas que se embarcan en la experiencia migratoria no son las personas más pobres en el mundo. Si atendemos a la reflexión de Sen, podemos afirmar que una persona en la pobreza extrema (más o menos 3,500 millones en pobreza y pobreza extrema)²⁰⁰ son incapaces de poder soportar el movimiento hacia otras naciones en forma generalizada o masiva.

Las razones de la migración actual parecen apuntar más bien a la existencia de situaciones de ausencia de perspectivas de progreso, esto es, a la imposibilidad de integrarse a un proceso de adquisición de mayores capacidades (opciones y libertades) en un contexto de alta concentración de satisfactores en unas pocas manos y el creciente empobrecimiento de grandes

¹⁹⁹ *Op. cit.* p. 31.

²⁰⁰ Pobreza y derechos humanos: un desafío. reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos, CELADE – División de Población de la CEPAL, Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Fondo de Población de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, Octubre de 2006,

mayorías. Sin embargo, debemos apuntar algo relevante: una parte significativa de las poblaciones en movimiento también se desplazan en respuesta a situaciones de ausencia de democracia, de exclusión de políticas públicas de desarrollo, que a su vez reflejan una profunda corrupción en las naciones de origen, es decir, la migración en su contexto actual sólo puede ser explicada por la suma de varios factores cuyo punto de coincidencia es la ausencia de desarrollo.

¿Y dónde aparece la cooperación? La situación actual puede ser definida con una frase: *hay un aumento exponencial de los asuntos de la agenda global, de los temas llamados transnacionales, pero esta situación se manifiesta precisamente en un escenario de radicalización de las acciones unilaterales.*

¿Qué es la cooperación? Es la relación que se establece entre dos o más países u organismos internacionales, o instituciones de ellos, y las actividades consiguientes, *con el objeto de colaborar en la búsqueda de objetivos explícitos o implícitos de desarrollo mutuamente aceptados.* Esto se entiende de la siguiente forma: antes de la Caída del Muro de Berlín, buena parte de la cooperación se entendía como una mecánica de asistencia más bien paternalista: el donante tomaba el *papel activo* y el receptor de la asistencia asumía un *papel pasivo*. Incluso era más radical esta relación, pues el donante no tenía expectativas de que la asistencia tuviera un efecto positivo en su nación: se suponía que toda asistencia tendría beneficios exclusivamente para el receptor.

Otra característica de la cooperación antes de los noventa es que el Estado era un actor casi único y preponderante. Toda forma de asistencia debía estar gestionada, diseñada y ejecutada en función de los intereses de ciertas elites políticas, con lo cual la función de asistencia era más bien un *apoyo condicionado o atado* a ciertas actitudes políticas del país receptor, además de que esta ayuda se daba como estrategia de promoción de un modelo ideológico-político (capitalismo contra socialismo)

¿Qué ha cambiado en la actualidad? Ciertamente los intereses de los estados no han desaparecido; al contrario, parece que se han reforzado más ante la aparición de un escenario internacional monotemático (lucha contra el terrorismo); lo que ha destacado en la actualidad es la *aparición de ciertas formas de cooperación que en alguna forma evaden, matizan o incluso se desarrollan en contra de los intereses de los estados nacionales*. Por ejemplo, hoy las empresas transnacionales diseñan formas de cooperación que tienen un impacto importante en las políticas locales de los estados (a través del *lobby*, por ejemplo) y que muchas veces han chocado con intereses políticos locales; la cooperación y la asistencia liderada por Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) que no se guían necesariamente por los intereses estatales y cuya agenda frecuentemente es discordante de los intereses de los políticos; la cooperación entre las autoridades locales (llamada cooperación descentralizada), que aunque es parte del sistema estatal, muchas veces desarrolla estrategias propias que no coinciden con el marco de referencia del grupo en el poder en el estado nacional.

El argumento que se quiere presentar al desarrollar estas formas nuevas de cooperación es que *si bien es cierto el escenario internacional está caracterizado por la cerrazón y la ineficacia de la cooperación interestatal como estrategia de desarrollo, también existen otras alternativas de cooperación alternativas a la intergubernamental, que al no seguir las líneas estratégicas de las elites, pueden constituirse en formas diferentes de apoyar el progreso de las naciones*.

Valga un segundo argumento: la cooperación internacional anterior a los años 90, era concebida como una estrategia unidireccional, a partir de la cual el país donante sólo “regalaba” recursos para que el país receptor sólo recibiera, sin la necesidad de rendir cuentas reales sobre el uso de la asistencia. En la actualidad, se entiende a la cooperación internacional como un *proceso bidireccional*: la asistencia debe ser diseñada a partir de un acuerdo básico, que consiste en que la ayuda debe tener efectos positivos tanto en el país receptor como en el país donante, es decir, *debe desarrollarnos mutuamente*.

En resumen. La migración internacional concita intereses muchas veces divergentes; las naciones afectadas por el movimiento internacional de personas niegan la posibilidad de tener acuerdos sobre la mejor forma de dar

governabilidad a este fenómeno. Especial divorcio se nota entre las naciones expulsoras de migrantes y los receptores tradicionales los cuales tienen un marcado interés en que la migración se mantenga en un estado de desorden ya que es fuente de beneficios económicos para todas las partes involucradas (menos para el mismo migrante). Las remesas²⁰¹, el subsidio, el mercado ilegal e ilegal de la migración, el tráfico de personas, se han convertido en fuente de ingresos masivos tanto para los grupos legales como para el crimen organizado.

Sin embargo, esta situación corresponde a la relación de intereses que guardan los estados y que difícilmente pueden ser modificados. Lo importante de esta situación es que incluso en este contexto tan desfavorable, existen alternativas de cooperación que pueden evadir los ámbitos de dominio del Estado y del sistema internacional. Eso no quiere decir que esas otras alternativas de cooperación se desarrollen en un vacío de intereses o que no sean susceptibles de ser sólo prolongaciones de las limitaciones intergubernamentales. Lo que se quiere decir es que hay espacios en los cuales se puede dar protagonismo a ciertos actores hasta ahora excluidos de las políticas de cooperación internacional, lo que claramente abona al desarrollo de acciones menos centralizadas y por tanto, más democráticas.

4.1.6.- La migración es un fenómeno transnacional.- En la actualidad es casi imposible distinguir entre lo *nacional* y lo *internacional*. Prácticamente todos los temas de importancia en el mundo se encuentran por encima de las capacidades del Estado para enfrentarlos en forma aislada. Temas como el calentamiento global, los mercados internacionales, el tráfico de armas o de personas, el terrorismo y la seguridad internacional y por supuesto la migración, son elementos de una agenda *desterritorializada* o *deslocalizada*.

En décadas anteriores, el Estado definía sus políticas públicas en razón de la existencia de *problemas de carácter nacional*. Para responder a los retos nacionales, distribuía recursos, estrategias, acciones y diseñaba objetivos porque tenía una certeza: la dimensión del problema se circunscribía a un espacio territorial, sobre el cual la entidad estatal tenía hegemonía incontestable.

²⁰¹ Las remesas enviadas a los países en desarrollo alcanzaron en 2006 un nivel próximo a los 200,000 millones de dólares, según previsiones del Banco Mundial, Comunicado de prensa No.139/DEC.

En este sentido, la aparición de los *temas deslocalizados* generó un fenómeno de *conurrencia de intereses, esto es, estados afectados por el mismo problema y en teoría, obligados a cooperar para enfrentar la problemática en cuestión*; sin embargo, esta conurrencia no se tradujo en armonía. Al contrario, frecuentemente estas polémicas se ha resuelto a través de la imposición del poder (económico, militar, etc.) de parte de las naciones industrializadas, es decir, a los temas globales se ha impuesto una agenda local.

Entonces, si los estados no aportan un escenario positivo para el tratamiento de las migraciones internacionales, ¿qué alternativa se puede sugerir para enfrentar con mejores perspectivas al movimiento internacional de personas?

En el diseño de proyectos se definen tres escenarios: el *ideal*, cuya ejecución sólo es posible ante la perfecta concordancia de recursos, actores en armonía y estrategias; el *escenario deseable*, que siendo complejo, requiere ciertas circunstancias que muchas veces están fuera de la capacidad de los diseñadores de proyectos; y finalmente, el *escenario posible*, que se concreta ante la evaluación de lo que se tiene y lo que se puede ante una circunstancia dada.

El *escenario ideal* está constituido por una relación armoniosa, de conurrencia de intereses y de amplia voluntad política entre los estados, que olvidan sus intereses locales y deciden establecer un acuerdo internacional para la protección, asistencia y promoción del desarrollo de los migrantes internacionales, y que además olvidan que la migración no debe ser enfrentada desde estrategias policiacas y recuerdan que es parte de la agenda de desarrollo global.

El *escenario deseable*, supone que las naciones ricas se comprometen a respetar criterios mínimos para la protección de los migrantes internacionales a partir de la suscripción de los principales acuerdos internacionales, que aunque no promueven el desarrollo de los países emisores, por lo menos los consideran un asunto de interés común.

Finalmente, el *escenario posible* es el siguiente: las naciones no están interesadas en diseñar políticas de desarrollo para evitar la migración; los acuerdos internacionales sólo los han firmado las naciones expulsoras y hay un

escaso interés de los países de recepción; la migración es un tema de rentabilidad político-electoral que esconde la incompetencia de los políticos: ante una crisis, la mejor forma de allegarse votos es atacando a los eslabones más débiles. *¿Cuál es entonces la alternativa? Que los acuerdos sobre la problemática migratoria no se inserten exclusivamente en las políticas públicas de los estados. Más aun: las acciones de protección migratoria podrían también estar diseñadas por actores alternativos al estado nacional, ya que esto puede generar diversos afectos que hasta ahora poco han sido explorados.*

Advertimos: no se pretenden acciones que supongan que el Estado no existe, al contrario, se pretende que una estrategia distinta pudiera reconducir acciones en las cuales el Estado termine por ser un apoyo decisivo. Hoy el escenario que posibilite cambiar la lectura del Estado sobre el tema migratorio es inviable, de ahí la necesidad de buscar acciones alternativas que hagan contrapeso a políticas estatales.

4.1.7.- Es necesario *gestionar la migración*. El control es sólo una herramienta, no un fin.- En su acepción básica, la *Gestión* significa “conjunto de trámites que se llevan a cabo para resolver un asunto”²⁰². Otra definición sugiere que el concepto es “hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o un deseo cualquiera”²⁰³.

Para la Organización para las Migraciones Internacionales (IOM), la gestión migratoria consiste en: “...una descripción esquemática de un sistema, generalmente en la forma de una descripción escrita, o diagrama de flujo, que incluye representaciones visuales correspondientes a propiedades conocidas o inferidas del sistema que está siendo descrito en el modelo”²⁰⁴.

Para el caso de las políticas estatales, la OIM estima que la gestión debe ser entendida como “un plan o curso de acción cuyo objetivo es incluir y

²⁰² Diccionario de Español, Universidad de Oviedo, España, 2002.

²⁰³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Universidad Complutense de Madrid, España, año 2002.

²⁰⁴ *Un modelo conceptual para la gestión migratoria*, en <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/lang/es/pid/263;jsessionid=DA6AACA7072537F18F079C1A30C6F8E2.worker02>

determinar decisiones, acciones y otros asuntos; un curso de acción, principio guía, o procedimiento considerado expedito, prudente, o ventajoso”²⁰⁵.

Si la Gestión define la necesidad de adecuar ciertos medios para llegar a la conquista de unos fines determinados, dichos medios deben estar definidos ya que sin claridad de lo que se requiere y lo que se dispone, difícilmente se puede lograr el fin esperado²⁰⁶. Al respecto, suscribiendo las tesis de Fernández de Valderrama, para lograr eficiencia en las acciones de gestión es necesario cumplir con requerimientos de triple naturaleza²⁰⁷:

A) Conceptuales (definición clara de los elementos con los que se trabaja) Para cumplir este primer requerimiento es imprescindible responder a la pregunta: ¿qué es lo que se va a gestionar? Esto requiere el consenso de los actores interesados respecto de los conceptos a utilizarse. Por ejemplo: el concepto de “flujo migratorio” presupone el desplazamiento de personas en forma bidireccional, proceso que a su vez involucra cuatro momentos bien definidos: la salida del país de origen; el paso por el país de tránsito, el ingreso al país receptor y finalmente el retorno al país de origen, lo que por supuesto obliga a definir estrategias más complejas en la medida en que el movimiento migratorio involucra realidades sociales, políticas, jurídicas y culturales de por lo menos tres países, el de origen, el de tránsito y el de recepción, es decir, que en el diseño de dichas estrategias se requiere una visión tridimensional.

B) Informativos (que reflejen en todo momento las características de los fines y de los medios, para su necesaria adecuación) Los pilares de una buena gestión migratoria deben basarse en una información precisa acerca de las características del migrante/inmigrante como: el volumen, el sexo, edad, características socioeconómicas; por otro lado, los medios usados por el migrante para salir del país y trasladarse a otro; si sus objetivos de estancia son de corto, mediano o largo plazos. En términos generales, la información

²⁰⁵ *Op. cit.*

²⁰⁶ Una de las primeras menciones al concepto lo hace la Unión Europea (UE), a propósito de sus esfuerzos por dar vida a una normativa comunitaria en materia de inmigración y asilo. En el acuerdo de Tampere se menciona, pero no da su significado y no es sino con algunos documentos posteriores donde se comienza a vislumbrar la idea en el ejercicio práctico. Una de las mejores referencias es la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europea relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración”, Bruselas, 29 de mayo de 2003, COM, 2001, 387 (Final). En este documento sobresalen, en el apartado sobre Gestión de flujos migratorios, los conceptos de Prevención, Información y Coordinación en la elaboración de una futura política comunitaria en materia de inmigración de nacionales de terceros países.

²⁰⁷ Cristina Blanco Fernández de Valderrama. La gestión de los flujos migratorios. Algunas cuestiones en torno al caso español. Mediterráneo Económico, Ed. Caja Rural Intermediterránea, año 2002. P. 12, 13, 14.

debe ser capaz de responder a las preguntas: ¿cuántos, quiénes y con qué proyectos?

C) Técnicos (recursos materiales y humanos para llevar a cabo tales medidas) De relativamente fácil resolución, su uso dependerá de solventar los requerimientos conceptuales e informativos. Bajo estas consideraciones, la Gestión migratoria podría definirse como “la acción o acciones encaminadas a adecuar los flujos migratorios a las necesidades de los actores implicados”²⁰⁸. Es decir, la gestión migratoria indica acciones de política activa que suponen:

II) Planificación: ¿cuántos migrantes/inmigrantes llegarán o se irán?

II) Previsión: ¿Las estructuras serán capaces de soportar cierto número de migrantes/inmigrantes?; ¿cuántos necesitará el mercado de trabajo de nuestras economías?

III) Control: ¿Quiénes si y quiénes no son requeridos?; ¿cuántos y cuándo se les requerirá?

Estas tres características deben estar fundamentadas en los tres pilares aludidos en líneas precedentes (conceptual, de información y técnica). Ahora bien, visto el concepto, ¿quiénes son los actores responsables de su ejecución? En el diseño de las acciones de intervención es vital la participación multisectorial, esto es, la colaboración de los actores involucrados o interesados en la materia, actores que se constituyen en apoyo y fuente de información, además de que legitiman el diseño de los proyectos de apoyo y gestión migratoria. Entre los actores más destacados se destacan: las administraciones locales del país expulsor y del país de recepción; las comunidades locales del país expulsor y del receptor; las comunidades de migrantes e inmigrantes; las instancias responsables del análisis del fenómeno (las universidades, centros de investigación y fundaciones) y finalmente, las Organizaciones no gubernamentales (ONG's), asociaciones, iglesias, etc.

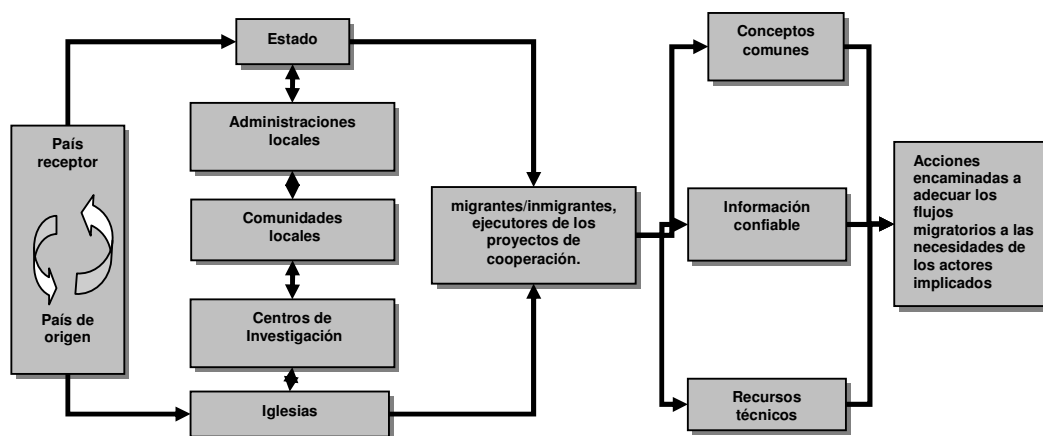
Como se puede apreciar en el cuadro siguiente (ver figura 4.1), la cooperación multisectorial permite que en ambos lados del circuito migratorio participen los actores locales afectados. En este proceso, la cooperación entre pares permite la integración de dos experiencias: la de inmigración y la de

²⁰⁸ Cristina Blanco Fernández de Valderrama. La gestión de los flujos migratorios. Algunas cuestiones en torno al caso español. *Op. cit.* p. 14

migración. Esta colaboración genera sinergias y una mayor eficacia en el uso de la información y los recursos técnicos de administración migratoria.

Sin dejar de reconocer que en los ámbitos locales se puede reproducir (a nivel “micro”) las deficiencias de la administración federal (corrupción, lucha por el poder, lentitud burocrática, ineficacia, unilateralidad) y que la participación de muchos actores puede retrasar los acuerdos al buscar conciliar intereses diversos, lo importante es que la experiencia de la cooperación multisectorial puede aportar a la democratización de la toma de decisiones.

Figura 4.1.- La Gestión de flujos migratorios



Elaboración: propia

La figura anterior nos plantea la siguiente estrategia: los sujetos interesados en el movimiento de migrantes deben tener en común estrategias que propicien la intervención activa de las administraciones locales, comunidades locales, sistemas de investigación y todo aquel actor que tenga algún interés directo o indirecto en los asuntos migratorios. En este sentido, la participación multisectorial o multidisciplinaria presupone que toda actividad está destinada a las comunidades de migrantes, por lo que se entiende a éstos como actores centrales de los proyectos de intervención.

En este sentido, no nos podemos sustraer de las necesidades del mercado, tomando en cuenta que es uno de los reguladores más importantes del flujo migratorio; lo importante es que éste no sea un actor único o primario, sino que sus *malas decisiones* sean matizados por la intervención de los colectivos aludidos. Esta participación que llamamos *multisectorial* genera un alto nivel de legitimidad; un importante grado de eficacia y eficiencia ya que

quienes participan conocen la realidad del fenómeno en forma directa; además, una participación interdisciplinaria genera proyectos de intervención multidimensional, acorde a las propias características de la migración internacional.

El principio general de la cooperación en materia de gestión de migraciones internacionales exige la identificación de los responsables del seguimiento de los trabajos de intervención; principios de cooperación, responsabilidad compartida y una nueva gama de conceptos que buscan asociar al movimiento de personas al desarrollo, tomando en cuenta que hasta hoy, especialmente desde las políticas públicas, no se le encuentra una asociación racional.

4.1.8.- La cooperación para la gestión migratoria se fundamenta en

buenas prácticas.- Por *buenas prácticas* se entiende a: "...cualquier actuación o experiencia implantada, impulsada por una administración local, basada en un proyecto y una planificación previos, que responde de forma innovadora y satisfactoria a una problemática del contexto, ya sea por razón de una nueva materia de actuación o por una metodología de excelencia"²⁰⁹. Una buena práctica propone mecanismos, estrategias, procedimientos, formas de evaluación alternativos a los tradicionales, cuya eficacia está cuestionada en razón de que es influida por intereses contrarios a los fines de bienestar. *Atención: la buena práctica no plantea solamente la evaluación de resultados numéricos como forma de comprobación de la efectividad de una acción. La buena práctica es mucho más que esto: plantea estrategias basadas en principios éticos, en valores universales como la solidaridad y la equidad. Su simple práctica ya supone una éxito en la medida en que se ensayan acciones alternativas a los egoísmos que caracterizan a las interacciones estatales.*

En oposición a las buenas prácticas, se encuentran aquellas políticas que a pesar de haber demostrado su ineficacia, siguen establecidas como marco de acción común, ya sea por la existencia de intereses de diverso tipo; sea por la obsolescencia de las estrategias, que corresponden a visiones atrasadas o

²⁰⁹ Tamyko Ysa Figueras, Maria Cortada de la Peña, Estel Crusellas Tura (coords.). Criterios para detectar buenas prácticas locales. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, diciembre 2003, p. 7.

premeditadas; por la centralización de las decisiones, la ausencia de representatividad y legitimación de las decisiones o cualquier otra causa.

El hecho es que una buena práctica permite la propuesta de recursos alternativos, que no buscan competir con otras formas de hacer, sino que diseña acciones en sectores antes no contemplados, con criterios que no son comunes pero que invitan a la reflexión. Las buenas prácticas nos impulsan a la movilidad, a la innovación y a la creatividad, por encima de los discursos y estrategias que se sostienen por objetivos diferentes a los fines de desarrollo.

4.1.9.- Cambiar el discurso de la migración es básico.- Proponer una interpretación alternativa de la migración internacional pasa por supuesto por nuevos conceptos, esto es, por discursos diferentes. Se plantea con insistencia la necesidad del cambio de discursos, de valores, de símbolos.

Pero no se plantea como una estrategia única, se defiende como una herramienta en el espacio público: como mecanismo de reeducación en una ciudadanía frecuentemente acechada por los medios de comunicación y que se educa a través de imágenes y de palabras.

La promoción de nuevos discursos en política migratoria confronta a los estereotipos, sobre los cuales muchas comunidades han presionado a sus gobiernos para que cierren sus fronteras, para que luchen contra *la amenaza de la migración* que, dicen, es la generadora de la violencia, el desempleo y de los riesgos para la cultura local.

Apelar al cambio de discurso es decisivo: abona al proceso de integración sana de poblaciones de inmigrantes, que hasta hoy es un hecho irreversible y que ya ha cambiado el rostro demográfico de muchas naciones; *apelar al cambio de discurso es una estrategia para que los inmigrantes y las comunidades locales confluyan en un espacio conceptual común, en un espacio moral coincidente, es la construcción de una aldea que hace confluir caminos que la política nacional ha intentado separar*, cuando todos sabemos, como diría Carlos Fuentes, que todos venimos de un camino.

4.1.10.- El migrante es un portador neto de *capital social*.- ¿Qué entendemos como capital social? En palabras de Bourdieu, capital social significa “un agregado real o potencial de recursos asociados a la posesión de una red de relaciones durables más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo”²¹⁰. De su lado, Coleman estima que el capital social presupone la participación del individuo en una red social que puede incluir, por ejemplo, la adquisición de información, obligaciones de reciprocidad derivadas de un sistema de intercambio mutuo del uso de normas sociales de cooperación. Lo que estos dos autores concluyen es que la construcción de capital social requiere como requisito básico la participación de la persona en ciertas formas de relaciones sociales²¹¹.

En primer lugar, capital social presupone la interacción entre actores que tienen intereses concurrentes; esa relación se considera como la *estrategia para superar las limitaciones de la acción aislada*; la interacción, que está soportada por la coordinación, genera una estructura formal o informal de cooperación, que a su vez es alimentada por cierto sentido de autoridad de parte de uno de los actores. Como podemos apreciar, *la migración internacional claramente construye capital social al establecerse mecanismos de comunicación a través del envío de remesas y de otros bienes*. Se establecen las prioridades de gasto, se definen las estrategias de educación, de configuran nuevas formas de autoridad del padre que funciona como una autoridad a la distancia, pero que en torno a él o ella, giran las estrategias de progreso originadas en la experiencia migratoria.

²¹⁰ Francisco Herreros. The problem of forming social capital: why trust?. Eds. Palgrave Macmillan, London, 2004, p. 6.

²¹¹ Francisco Herreros. The problem of forming social capital: why trust?. *Op. cit.* p.7. Existen otros teóricos como Putnam quien, al desarrollar su interpretación propia de capital social, la remite a la comparación entre diversas regiones italianas, algunas de las cuales fundamentaron su desarrollo en la existencia de relaciones sociales horizontales y en la existencia de amplio capital social, en tanto que las regiones del sur italianas manifestaron un menor desarrollo dada la existencia de relaciones claramente verticales y escaso capital social, además de persistentes desacuerdos internos entre los actores sociales. Ver David Halpern. Social capital. Polity Press, UK, 2005, p. 6-8.

El migrante, incluso en su condición de ilegalidad, es un portador neto, una constructor de capital social y por tanto es un vector de desarrollo²¹².

La migración es un acto racional sustentado en la planificación, en el acceso a información y en la evaluación de costos y beneficios de la movilidad; esta planificación por sí misma refuerza el sentido de solidaridad, respeto, fraternidad²¹³ y las lealtades suficientes entre el que se moviliza y quien se queda, con lo cual se establece un canal de comunicación entre la población de arribo y la de origen, es decir, se fortalecen los intereses comunes en el grupo afectado por la migración²¹⁴.

Pero debemos ser precavidos con las afirmaciones tanto de Coleman como de Bourdieu. Para éstos, la definición de capital social sólo se manifiesta a propósito de la generación de intereses y estrategias colectivos; sin embargo, hay ciertas limitaciones en la interpretación en la medida en que poco valor se concede al migrante como un generador de capital social. Ciertamente, los resultados de la acción concertada generan productos y en eso no hay discusión, pero lo que se quiere advertir es que el origen de esta colaboración, fundamento del origen del capital social, deriva de la iniciativa individual, de la planeación individual, de la que posteriormente se hace partícipe a un colectivo, esto es, *la participación no se manifiesta en un vacío*, sino en un espacio conceptual, de innovación, de iniciativas individuales que luego se multiplican y dan los resultados ya descritos por los teóricos referidos, pero no perdamos de vista la condición del individuo en lo particular, como generador de capital social.

²¹² René Millán, Sara Gordon. *Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas*. *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 2004, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. México, D. F.

²¹³ Janine Nahapiet, Sumantra Goshal, *Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage*, *Academy of management Review*, Vo. 23, no. 22, 1996, p. 246.

²¹⁴ Nan Li. *Social Capital. A theory of social structure and action*. *Structural analysis in the social sciences*, No. 16, Cambridge University Press, 2000, p. 20.

4.2 Migración y desarrollo. ¿Los migrantes pueden ser vectores de desarrollo? La posición de los países de origen.

¿Los análisis sobre la relación entre las migraciones internacionales y el desarrollo ciertamente no son nuevos.²¹⁵ La historia da cuenta de una íntima relación entre los desplazamientos poblacionales y los procesos de desarrollo²¹⁶, con especial relevancia en casos como Estados Unidos²¹⁷, Alemania y Francia, países tradicionales de recepción, en los cuales la evolución social, económica y cultural, se explica en alguna medida por la presencia de la inmigración: “Las migraciones existen desde la antigüedad y en general tienen un carácter beneficioso para las economías de los países de destino y de origen, además del enriquecimiento cultural que suponen”²¹⁸.

En el caso de los países de origen, el desplazamiento de sus nacionales fuera de sus fronteras, hasta hace poco asumido como una “pérdida”, fue cambiando en los últimos años hacia la idea de la migración como alternativa de progreso, especialmente desde las concepciones del Estado relativas a la “despresurización” (la migración reduce la presión a los países pobres para la creación de empleos, protección social, etc.); por otro lado, el desarrollo de la organización transnacional de los migrantes y el impacto de estas comunidades en el desarrollo local, especialmente por los efectos socioeconómicos generados por las remesas. Estos elementos han contribuido a modificar la imagen del

²¹⁵ “En 1770 había unos 2.5 millones de esclavos en las Américas, que producían un tercio del valor del comercio europeo. Hasta la prohibición formal del tráfico, alrededor de 1880, fueron transportados entre 10 y 15 millones de esclavos”, Colectivo IOÉ “Flujos migratorios internacionales. Marco de comprensión y características actuales”, en Migraciones, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, España, No. 9, junio de 2001, p. 10.

²¹⁶ “Así como la movilidad de las personas a través de las fronteras internacionales es impulsada por factores —económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales— que forman parte del proceso de desarrollo, ella afecta, al mismo tiempo, la dinámica del desarrollo de las zonas de origen y de destino, e incide sobre las condiciones de vida de los individuos y familias directamente involucrados en los movimientos. La complejidad que se advierte en el examen de estas relaciones se acentúa cuando se considera el sesgo unidimensional de su tratamiento, lo que se expresa, por ejemplo, en la escasa sensibilidad que con frecuencia comporta la migración internacional frente a lo que se identifica teóricamente como determinantes decisivos, tales como la existencia de diferencias salariales entre países (economía neoclásica), las tendencias demográficas (excedentes de mano de obra en los países de origen) y la pobreza (privaciones extremas)”. En Jorge Martínez Pizarro. La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional. Serie población y desarrollo, Santiago de Chile, Diciembre de 2000, Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP, (Fondo de Población de las Naciones Unidas), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, (CELADE) – División de Población, P. 52

²¹⁷ Un caso paradigmático de la relación entre inmigración y desarrollo es Estados Unidos, que debe en alguna medida su desarrollo económico durante buena parte del siglo XX, a la masiva afluencia de migrantes internacionales. Para referencia ver Eric Hobsbawm. Historia del Siglo XX. Ed. Crítica, 5ª ed. Año 2003. 614 pp.

²¹⁸ Concha Blat Mellado, “consideraciones sobre migración y desarrollo en el derecho internacional”, en Sociedad u Utopía, Revista de Ciencias Sociales, No. 16, noviembre de 2000, Facultad de Ciencias Política y Sociología, “León XIII”, Madrid, España, p. 167.

migrante de ser un “traidor” a considerar la figura de esta persona como una estrategia de ascenso social e incluso, a la vista de muchas personas, como una alternativa de mejoramiento en el *status* social.

En la actualidad, las valoraciones que se hacen desde el ámbito estatal sobre las migraciones, difieren sustantivamente en relación a los efectos que genera. Por lo menos en el ámbito discursivo, los países defienden su derecho a tratar a las migraciones desde la consideración del fenómeno como un asunto de competencia nacional y como un tema de agenda pública local. En razón de esto, sea para el consumo mediático de la población local, sea para su utilización en coyunturas electorales, lo cierto es que se han construido dos discursos de la migración, dependiendo de que el país sea de origen o de recepción. Por ejemplo, en el caso de las naciones de origen, sus consideraciones más socorridas son las siguientes:

A) La desestructuración familiar generada por la experiencia migratoria, en especial en aquellas sociedades donde el vínculo familiar es parte intrínseca del desarrollo sociocultural de sus regiones. Como pasa en muchos casos, el migrante abandona su hogar dejando a sus dependientes sin el eje articulador de las relaciones familiares. Puede suceder que quien se queda al mando de esta familia, por ejemplo la mujer, pueda adquirir ciertas competencias que antes no tenía al verse sometida a la autoridad del hombre; además, el ingreso de remesas puede generar ciertas dinámicas novedosas como la administración de gastos, el uso de recursos para emprender ciertas acciones o para mantener cierta situación que fue precisamente la que motivó a la persona a emprender la experiencia migratoria (por ejemplo, el que los hijos estuvieran en peligro de desertar de la escuela ante la ausencia de dinero); sin embargo, puede suceder que la experiencia sea tan desfavorable, que la persona que emigró no logre éxito o que muera en el trayecto, dejando a la familia con deudas derivadas de la solicitud de recursos para emprender el viaje, frecuentemente empeñando la tierra, los utensilios de trabajo u otros bienes. Evidentemente el movimiento tiene efectos diferenciados en las poblaciones de origen, que pueden derivar en un aumento del potencial y de las expectativas de las familias del migrante, o que la paupericen aun más ante el fracaso de la aventura.

B) Pérdida de mano de obra en plenitud productiva en regiones que precisan de la misma para sostener su viabilidad, especialmente aquellas que por su especialización generan costos adicionales al haber una inversión de por medio de parte del Estado de origen. Esto a su vez genera una ganancia para el Estado receptor al no invertir en la educación de estas personas²¹⁹.

Por ejemplo, datos de Pellegrino indican que en 1999 "...en la tríada compuesta por Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, los ingenieros y físicos dedicados a la investigación y desarrollo provenientes de países no desarrollados serían aproximadamente 400,000 en comparación con un total de 1,224,000 que reside en los países de origen"²²⁰. A la vista de los números, las naciones ricas se aprovechan de un tercio de la migración altamente calificada que se forma en las naciones pobres, que a su vez le aporta grandes beneficios para sus programas de desarrollo, en detrimento de las naciones de origen, que invierte en su formación y que ve a sus profesionales que optan por no regresar a sus países ante la ausencia de expectativas de progreso, situación que es bien aprovechada por los países industrializados para promover políticas de incentivo para que estas personas permanezcan en el país. *No cultivan, sólo cosechan recursos humanos.*

C) La migración femenina y sus efectos en las relaciones tradicionales de la comunidad y la familia como: 1) Los desequilibrios familiares generados por la migración femenina²²¹; 2) el proceso de reconfiguración de los roles tradicionales comunitarios, en el cual la mujer adquiere un papel destacado, ahí donde anteriormente se le concedía poca capacidad como agente de desarrollo; 3) la migración como proceso de *empoderamiento* de la mujer (el

²¹⁹ "Meyer y Brown (1999), a partir de la base de datos SESTAT de la Fundación Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, estiman que de los 12 millones de personas con diplomas en Ciencia e Ingeniería, o que trabajan en esas actividades, 1 434 000 (12%) son «nacidos en el exterior» y que, de ellos, más del 70% nació en un país en desarrollo. En el mismo informe de la Fundación (1998) citado por los autores se sostiene que cuanto más alto es el diploma obtenido, más elevada es la proporción de extranjeros y que el 23% de las personas con doctorado son de origen foráneo, porcentaje que llega al 40% en el caso de las ingenierías y ciencias de la computación", en Adela Pellegrino. Éxodo, Movilidad y Circulación: Nuevas modalidades de la migración calificada. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas, año 2000, p. 13

²²⁰ Adela Pellegrino. Éxodo, movilidad y circulación: nuevas modalidades de la migración calificada. Universidad de la República de Montevideo, Uruguay, 2000. p. 13.

²²¹ "La superación de la invisibilidad y la aparición de la mujer inmigrada como sujeto de su propia trayectoria es, desde luego, un fenómeno relativamente nuevo. El espacio social ocupado tradicionalmente ha sido el de esposas y/o madres de los hombres inmigrantes", en María-Ángels Roque, "Las políticas de inmigración en Cataluña, mujer y migración", *Mediterráneo Occidental*, Departamento de Estudios, Instituto Catalán del Mediterráneo (ICM), Barcelona, España, año 2000, p. 4.

descubrimiento de sus capacidades y potencialidades como actor social a partir de su integración como migrante independiente)

D) La potencialidad de las remesas como fuente de desarrollo local y nacional.²²² Por ejemplo, se ha discutido sobre el efecto de las remesas en el desarrollo familiar, es decir, si tales recursos generan un incremento de las capacidades de este núcleo, y si son factor de ascenso social. Si partimos de una simple suma de recursos usados para la inversión²²³, muchos afirmarían que las remesas no son factor de desarrollo; sin embargo, es necesario insistir nuevamente en el sentido de que unas remesas que apuntalan la educación de una familia, que posponen o evitan la deserción escolar, que permiten la construcción o remodelación de un hogar, amplían las capacidades y las expectativas de aquel colectivo beneficiado con los recursos y ahí es donde reside la variable de medición del desarrollo, es decir, la inversión física no garantiza absolutamente nada si es que ésta no se traduce en más años de instrucción escolar, en mejores capacidades de recibir atención médica, en el mejoramiento de las condiciones de su vivienda, acceso al agua, etc.

En otro sentido, parece más complicado definir los efectos de las remesas en el ascenso social. Si los dólares que llegan a una familia permiten acceso a ciertos bienes en forma consistente y no sujeta a variables, este acceso supondría el aumento de posibilidades de movilidad ascendente, pero esto no es ni la regla ni es producto solamente de las remesas, sino que tiene una relación directa con las políticas públicas de desarrollo del país en cuestión y en donde las remesas pudieran ser un recurso que apuntalara dichas estrategias.

²²² “Al ponderar las remesas respecto de las participaciones federales de los estados con mayor emigración internacional, destaca su gran importancia en las economías regionales, pues constituye una base de cohesión económica regional por sus efectos multiplicadores y potencial de modernización de las estructuras económicas estatales. En Rodolfo García Zamora, “Problemas y perspectivas de las remesas de los mexicanos en Estados Unidos”, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas, 1999, p. 5.

²²³ Según el documento “Remesas como instrumento de desarrollo: el caso mexicano”, elaborado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), perteneciente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1% de las remesas se invierten en negocios, 1% en propiedades, 8% se ahorra pero no siempre en mecanismos formales y 78% se destina al gasto corriente. En “Ingresos por remesas, superiores a la IED”, *El Financiero*, martes 28 de octubre de 2003, p. 8.

En el contexto macro, se discute sobre el impacto que tienen las remesas en el desarrollo nacional, en la medida en que han adquirido un peso destacado en las naciones receptoras, en relación con otras fuentes de recursos (por ejemplo, en el caso de México, las remesas se ubican como una de las tres fuentes básicas de divisas, junto a rubros como el turismo y petróleo) y por otro lado, si esto supone la sustitución de obligaciones del Estado ante el hecho de que las remesas en algún proceso “llenan” el vacío dejado por políticas de desarrollo²²⁴. Lo que si es claro es que las naciones receptoras de remesas cuentan con esos recursos para sus programas presupuestales y los utilizan como una herramienta para equilibrar sus cuentas de capitales, además de que los dólares han adquirido una presencia mayor en relación al producto interno bruto de muchas naciones, lo que para ciertos gobiernos hace insustituible este recurso²²⁵.

Las remesas como factor de desarrollo, también pueden ser sujeto de críticas respecto de su potencial. No hay duda de que estos recursos pueden generar desequilibrios en las economías locales al hacerlas dependientes de recursos que no tienen su origen en la potenciación de condiciones endógenas; de hecho, las remesas están originadas en la pérdida de recursos humanos que trabajan en otro país y que posiblemente en las cuentas finales pudieran constituir más pérdida que ganancia; además, el que los estados receptores contemplen a las remesas como marco referencial para el diseño de sus cuentas públicas en sí ya es un problema, ya que esta fuente de recursos bien puede reducirse en contextos en los cuales las naciones receptoras de inmigrantes decidieran regularizar a sus inmigrantes, lo que tendría un efecto en la reducción del envío de remesas ante la perspectiva de que en su nueva condición legal, estas personas pudieran solicitar el proceso de reunificación familiar y con ello cortar definitivamente el envío de recursos.

De estas consideraciones, para las naciones receptoras, la migración tiene una incidencia muy importante en sus programas de desarrollo nacional,

²²⁴ Durante 2006 el ingreso de recursos al país por concepto de remesas sumó 24,000 millones de dólares, que supera con mucho a la Inversión Extranjera Directa (IED) que apenas supera los 16,500 millones de dólares. Con estas cifras, México recibe el 44% de todas las remesa de América latina, La Jornada, 8 de enero de 2007.

²²⁵ El promedio de las remesas en relación al PIB en los países vecinos de la UE se ubica entre el 5 y el 10%; llega hasta el 15% en casos como Albania, Bosnia-Herzegovina, Jordania y Moldova; además, las remesas financian hasta el 20% de las importaciones de 11 países cuyos nacionales envían remesas desde la Europa de los 27. Ver Boletín Mensual, Banco Central Europeo, No. 91, febrero de 2007, Documentos de las Comunidades Europeas,.

tanto así que este peso los ha constituido en los últimos años, en un diáspora que ha adquirido presencia en las decisiones políticas de estos países, a partir de acciones como la concesión de la doble nacionalidad, el establecimiento de programas dirigidos a promocionar los canales de comunicación, hasta la llegada incluso de inmigrantes que han conquistado posiciones políticas desde su característica de migrantes.

4.3 La posición de los países de recepción en relación a los efectos de la inmigración en su desarrollo

En el caso de las naciones de recepción, la posición que éstas tienen sobre el impacto del movimiento migratorio y su desarrollo interno están condicionadas ante la ponderación de los siguientes elementos:

A) El impacto cultural de la migración.- el escritor Carlos Fuentes ha dicho en reiteradas ocasiones: “Nuestra experiencia ha sido decisiva: la exclusión ha sido sinónimo de debilitamiento; la asimilación la ha sido de enriquecimiento (...) El aislamiento lleva a la muerte de las culturas. El encuentro con otras culturas es, por el contrario, fuente de riqueza”²²⁶

La migración como fuente de desarrollo cultural es punto de fuertes debates. Para muchas naciones arraigadas en la idea de la “homogeneidad” resulta difícil aceptar que poblaciones venidas de regiones pobres puedan aportar al enriquecimiento de la cultura local pues existe la idea extendida de que el inmigrante tiene una cultura “inferior”, por lo cual no puede adaptarse y menos aun asimilarse a la sociedad local, lo que a su vez lo constituye en *un peligro para el desarrollo sano de la cultura nativa*.²²⁷ Claramente asistimos a un ambiente en el que se considera a la cultura como un espacio unidimensional y unidireccional, esto es, que la cultura local sólo se puede proyectar desde la idea de que es homogénea y que no puede ser sujeto de la

²²⁶ Carlos Fuentes. Artículo publicado en el diario *Aftenposten*, Noruega, 3 de agosto de 1993, p. 3.

²²⁷ Investigadores como Carlota Solé, Amado Alarcón, Francesc Gilbert, Sonia Perallasd y Natalia Ribas, han estimado que tras las diferencias culturales entre la comunidad nativa y la comunidad inmigrante se esconden verdaderas relaciones de clase, de grupos de interés y otras categorías de la estructura social. Algunos de los elementos que pueden explicar el choque cultural son la intervención de las condiciones materiales de los inmigrantes en la sociedad receptora, los factores institucionales, que definen el *status* legal de los inmigrantes y finalmente, la presencia de los medios de comunicación en la construcción o el reforzamiento de un imaginario social acerca de la inmigración. Carlota Solé, Amado Alarcón, Francesc Gilbert, Sonia Perallasd y Natalia Ribas, “El impacto de la inmigración en países del sur de Europa. El caso de Grecia, Italia y Portugal”, en Carlota Solé. *El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora*. Ed. Átrhopos, Barcelona, España, 2001, 285 pp. p. 249, 250, 251.

interacción con otras manifestaciones; al mismo tiempo que la cultura local se entiende como un proceso que “enseña” pero que no puede ser enseñado, con lo cual no acepta el aprendizaje como factor de enriquecimiento bidireccional.

B) La relación entre crecimiento poblacional y la migración.- Si bien muchas investigaciones han alertado sobre el riesgo de sobredimensionar a la inmigración como alternativa de solución a los efectos del bajo crecimiento demográfico de muchas regiones (la Unión Europea por ejemplo), lo cierto es que las estadísticas dan cuenta de una pérdida de población en las regiones desarrolladas (crecimiento cercano a cero); por otro lado, este fenómeno coincide con el crecimiento poblacional aun excesivo en regiones pobres, lo que configura un escenario idóneo de demanda y oferta de mano de obra²²⁸. Un caso paradigmático por sus dimensiones es la UE, región en la cual el 70% del crecimiento demográfico es atribuido a la inmigración extracomunitaria,²²⁹ es decir, que 70 de cada 100 personas nacidas en la UE tienen origen no comunitario.

En el ámbito global, según informes sobre el Estado de la Población Mundial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las regiones con mayor cantidad de personas en edad productiva se encuentran en Asia, el Sahara africano, las regiones árabes y en menor medida en Latinoamérica y el Caribe, es decir, regiones netamente expulsoras de migrantes; por el lado contrario, las regiones con un marcado descenso en su crecimiento demográfico son Europa y Norteamérica, zonas receptoras de inmigrantes, lo que explica la lógica de la migración internacional, amén del proceso económico ya mencionado.

Por supuesto, para mantener sanas las finanzas de un Estado receptor es menester, entre otras cosas, que se mantenga un equilibrio entre nacimientos, muertes y las pensiones de los adultos mayores.

²²⁸ En su Informe Estado de la Población 2001, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) indica, entre otras cosas, que para 2050 en no menos de 39 países, el crecimiento demográfico habrá descendido, y en algunos casos dramáticamente: Japón y Alemania, un 14%; Italia y Hungría, un 25%; Federación Rusa, Georgia y Ucrania, entre un 28 y un 40%. Como resultado, la proporción de la población mundial que vive en el tercer mundo aumentará, de los 4.900 millones, en 2000, a 8.200 millones en 2050, según la proyección mediana de las estimaciones de población para la mitad del siglo. ONU, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2001.

²²⁹ Datos de la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat)

Por ejemplo, al aumentar las expectativas de vida de las personas en los países desarrollados, hay una modificación en la provisión de servicios de parte del Estado, que debe adecuarse a una demanda de pensionados, cuyo número y el tipo de servicios va en aumento, al mismo tiempo que se identifica una baja pronunciada de nuevos nacimientos, de forma tal que la curva entre la ampliación de las poblaciones de ancianos y la de nuevos nacimientos²³⁰, se mueve en dirección opuesta, lo que atenta contra las finanzas de la nación.

La llamada *dependencia demográfica*, entendida como la relación entre el número de personas activas que deben sostener a las poblaciones inactivas, muestra que las naciones ricas, al cumplir su ciclo de transición demográfica (pasar de poblaciones jóvenes preponderantemente, a poblaciones adultas) se encuentran en serias dificultades para equilibrar su tasa de dependencia demográfica con crecimiento natural, lo que obliga a considerar, así sea transitoriamente, a la inmigración como recurso de sostenimiento de las finanzas, que es decir el mantenimiento de los niveles de bienestar de sus poblaciones locales: más trabajadores, más impuestos, más recursos para las pensiones²³¹.

C) La polémica entre inmigración y subsidio económico.- La desprotección que tienen los inmigrantes, especialmente aquellos que están en condiciones irregulares, construye un ambiente propicio para su explotación, lo que configura una forma de subsidio para sectores de las economías desarrolladas, que al destinar recursos menores a los que tendría que pagar por trabajadores “nativos”, generan un ahorro y por lógica un aumento en su

²³⁰ Para lograr la sustitución de las poblaciones en forma natural, esto es, por nuevos nacimientos, es obligatorio que las mujeres tengan un nivel de fertilidad por encima de 1,2 hijos por mujer; de otra forma, hay riesgos en la caída de la población en un contexto de una amplia población anciana y una decreciente población en edad productiva, que sería la base de los recursos para sus pensiones. Ver, George Tapinos, “El papel de la migración, como elemento paliativo sobre los efectos del envejecimiento de la población”, en <http://www.emigratio.com/RevPobMigr/traduccionpegadotodo.htm>

²³¹ Un interesante trabajo sobre transición demográfica y dependencia demográfica es el de Williamson, de la Universidad de Harvard, *Las migraciones en masa, los mercados mundiales de capitales y las transiciones demográficas*, Universidad Carlos III, 5 de octubre de 2005.

competitividad²³², especialmente en aquellos sectores donde la mano de obra es de uso intensivo²³³.

Hay diferentes formas en que la inmigración se constituye en una fuente de recursos económicos para el desarrollo local. No solamente se habla de la inmigración indocumentada, también la migración altamente calificada es un recurso para mantener las tendencias de desarrollo de los países ricos, es decir, la movilidad humana en sí misma es un factor de desarrollo de las naciones. El dilema no está, según podemos sostener, en un presunto debate sobre la migración como factor de desarrollo, sino en las consideraciones, aun muy débiles, respecto de la supuesta necesidad de mantener cerradas las fronteras a la inmigración que, vistas las cifras, no pasa a ser más que un discurso, cuyo peso es superado por la evidencia de que el migrante tiene un efecto real en los países de origen y de recepción.

4.4 La relación entre la migración y el desarrollo vista por los organismos internacionales.

La propuesta más importante sobre la necesidad de reconocer la relación entre las migraciones internacionales y el desarrollo la propone la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El organismo multilateral propuso, en el marco de la reunión sobre migración, desplazamientos y desarrollo (Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, de Bruselas, Bélgica, del 14 al 20 de mayo de 2001)²³⁴, los siguientes puntos de análisis:

I) La migración puede ser un vínculo benéfico para ambos extremos de la ruta migratoria. La ONU reconoce la necesidad de que la migración internacional sea valorada en su dimensión positiva por parte de los dos actores involucrados en el proceso migratorio (el país receptor y el de origen)

²³² Los inmigrantes mexicanos documentados o no, pagaron al gobierno de Arizona 600 millones de dólares en impuestos federales y locales en 2002. El gobierno de Arizona sólo les regresó en servicios 250 millones de dólares. En La Jornada, 2 de septiembre de 2002.

²³³ Cuando hablamos del sentido de la competitividad, queremos dar a entender que una industria o sector económico, al emplear mano de obra indocumentada, le asigna un salario varias veces inferior al que la ley exige para los trabajadores nativos. Este ahorro permite al industrial o al agricultor tener un margen de ganancia mayor al de su contraparte que debe emplear mano de obra con salarios legales; esta ganancia permite a quien usó mano de obra indocumentada, vender los productos generados a un precio menor, que se compensa con la "ganancia" originada en la explotación de los inmigrantes, lo que le da a este sector una mayor competitividad.

²³⁴ "Aprovechamiento de los beneficios para el desarrollo asociados con la Migración: relación entre la migración, los desplazamientos y el desarrollo" (Actividad paralela). Tercera Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre Los Países Menos Adelantados, Bruselas (Bélgica), 14 a 20 de mayo de 2001, A/CONF.191/L.7, 17 de mayo de 2001.

Con esta propuesta, la ONU llama a superar el discurso de la migración entendida como amenaza o invasión; adicionalmente, propone una responsabilidad mayor de las naciones expulsoras, pues hasta la actualidad se les interpreta como naciones inermes, con poca capacidad de respuesta, que sólo pueden actuar en la medida de las aportaciones de los países ricos receptores.

En este sentido, se estima que los esfuerzos de protección de estos países es básico para generar políticas migratorias integrales. Evidentemente, en el documento la ONU no reconoce que la existencia de acuerdos presupone la definición de marcos de referencia comunes, y esto es imposible en ambientes en los cuales las relaciones están marcadas no sólo por la unilateralidad de los países poderosos, sino por las negociaciones asimétricas y por la existencia de formas de asistencia atadas, es decir, para muchas naciones el asunto de la migración tiene ciertos límites, cuya frontera son los asuntos internos y la soberanía.

Cuando la migración choca de frente con los derechos de sus nacionales, la entidad estatal considera al actor local y al migrante como dos colectivos que no pueden ser comunes en términos de asignación de derechos, lo que lleva al Estado a usar estrategias de negociación relativos a la migración: no se puede negociar temas que son de competencia interna y si éstos son negociables, se mantendrían límites: para la comunidad local toda la atención, y para los inmigrantes sólo ciertos principios de respeto a derechos básicos.

Por lo que respecta a la *ayuda atada*, podemos rescatar las propuestas de cooperación internacional de la Unión Europea, que condiciona a muchos países su asistencia, a la puesta en marcha de mecanismos de retorno forzoso, o la instalación de *taponés*, lo que atenta contra cualquier posibilidad del establecimiento de mecanismos eficientes de administración migratoria.

Siguiendo la propuesta de la ONU, el organismo internacional propone un cambio de discurso del migrante: no es una amenaza, sino una oportunidad de desarrollo, según se apuntó en líneas anteriores.

Lo que la ONU parece no interpretar es que *la concepción de beneficio debe estar sentada en un espacio conceptual común de parte de las naciones afectadas*, pero es evidente que la lectura sobre el sentido de oportunidad que

supone el migrante, es diferente según el país que lo interprete, especialmente a partir de variables tan complejas de medir como la aportación cultural, que aunque es evidente por el cambio de la estructura étnica, lingüística, demográfica y cultural en las naciones, sigue siendo presa de los discursos tradicionales sobre la cultura como un producto estático, que no debe ser sujeto de cambios.

II) Una nueva concepción de la migración internacional debe aceptar, e incluso alentar, los movimientos de personas, a condición de que supongan oportunidades económicas en beneficio de los países de origen.

En esta propuesta, podemos interpretar ciertos avances, pero también severas limitaciones. La ONU considera que se debe alentar el movimiento migratorio y la razón es evidente: hay demanda, hay oferta de mano de obra, existe un mercado internacional de mano de obra que todos usan y todos promueven, pero que nadie quiere reconocer. El movimiento de personas es un factor de promotor de desarrollo. De hecho, si se cerrara el mercado de mano de obra, muchas naciones sufrirían estragos económicos incalculables, pero hay una seria limitación que la ONU reproduce.

Esta limitación consiste en afirmar que las oportunidades económicas sólo tienen una vía unidireccional, que sólo pueden aportar al desarrollo de los migrantes y de las naciones receptoras. La existencia misma del mercado de mano de obra que hemos referido, genera beneficios al país receptor y al expulsor y por lo tanto, el sentido de oportunidad debería interpretarse en forma bidireccional ya que ayuda a la promoción del desarrollo de las dos partes. En lo que parece insistir la ONU es en la lectura de los migrantes y de las naciones pobres como sujetos sin capacidad de respuesta a su entorno.

III) Es necesario determinar un “nivel óptimo de migración”, esto es, definir la dimensión de salidas que equilibren los beneficios financieros (las remesas) y el nivel humano (la capacitación y especialización de los inmigrantes en el país de recepción), con las necesidades de capital humano para el desarrollo de los países de origen.

La simple denominación del nivel óptimo nos plantea una discusión muy interesante. La primera de éstas nos invita a la definición de la fuente de consenso que supone la implantación de un *criterio óptimo*: ¿quién define las

variables de medición? y en segundo lugar, ¿de qué herramientas se tendría que hacer uso para determinar un nivel óptimo migratorio?

La definición de *criterio óptimo* no tiene ningún referente. De hecho, las naciones receptoras tienen diferentes formas de medir esta variable. Por ejemplo, para los migrantes altamente calificados o para los migrantes cuyos oficios sean altamente demandados, la normativa nacional está en posibilidades de diseñar ciertas mediciones que permitan un flujo más o menos gobernable, porque tienen fuentes de información específicas, sea por las empresas o por la estructura de administración federal; sin embargo, para las migraciones indocumentadas no existe un criterio de medición para acercarnos a un rango óptimo, entre otras razones, porque la alta concentración del flujo, la intensidad y la masividad de la misma, superan la capacidad de las naciones pobres y ricas para definir marcos de administración eficientes, por lo que el consenso relativo a un nivel óptimo de flujo migratorio, por lo menos hasta hoy, sólo puede ser aplicado a un cierto tipo de migración, pero no a la gran mayoría, que son los migrantes indocumentados.

En segundo lugar, ¿qué herramientas se deben utilizar para la determinación de los *niveles óptimos de la migración*? tampoco la ONU parece sugerir nada y ahí radica una de las debilidades de la propuesta: pareciera que la definición de conceptos como *óptimo* apunta solamente a la utilización de rangos de medición, conceptos y políticas relativas al bienestar económico, como si la migración sólo tuviera efectos en las variables micro o macroeconómicas. En este sentido, se pueden proponer variables de medición que deberían ser consideradas como marcos de referencia, por ejemplo: pérdida/ganancia de mano de obra; edad de desplazamiento; temporalidad de la migración; ganancia/pérdida por la inversión en mano de obra o el ahorro, es decir, lo que ahorra el país receptor en mano de obra hacia la que no destina inversión, y lo que esto supone en pérdida de mano de obra para las naciones de origen, tomando en cuenta el aumento de poblaciones migratorias que cada vez tienen un mayor número de años de instrucción escolar.

Evidentemente, sin criterios de definición comunes, es imposible la definición de rangos de acción o límites de interpretación, con lo cual el sentido de lo óptimo queda a la libre interpretación de las naciones afectadas.

IV) tomar las lecciones originadas en el modelo de Codesarrollo, propuesto desde el gobierno de Francia en 1997 y 1998 y en general impulsado por ciertos sectores de gobierno, del sector académico y de ONG's en la Unión Europea (UE).

Con esta última propuesta, la ONU intenta poner en la mesa una alternativa distinta a las formas tradicionales de cooperación en materia de migraciones internacionales. Si no hay espacio para estrategias innovadoras ante un ambiente condicionado por una concurrencia de intereses pero sin consenso entre los estados, o por la unilateralidad y los intereses de actores legales e incluso ilegales, la misma ONU parece afirmar, con esta propuesta, que hoy es imposible hacer un cambio en las formas de ver a la migración, por lo menos desde la óptica de los estados nacionales.

Al respeto, si consideramos que el codesarrollo rechaza la existencia de espacios únicos y actores hegemónicos en la creación de estrategias de gobernabilidad migratoria, la ONU está aceptando la necesidad de explorar nuevas rutas de trabajo en las cuales, actores que tradicionalmente son excluidos, sean los protagonistas de su propio desarrollo, empezando por supuesto con los propios migrantes, para los cuales los estados nacionales crean normas, leyes, acervos, convenciones, pero sin hacerlos partícipes. Paternalismo y asistencialismo, que no son más que el ingrediente básico para seguir manteniendo en condiciones de dependencia a colectivos que requieren ciertos apoyos para abandonar esa condición.

4.5 El Codesarrollo como estrategia de gestión de los flujos migratorios.

El Codesarrollo como propuesta de cooperación internacional asociada a las migraciones, tiene su origen a principios de los años 80. El autor de esta propuesta es Sami Naïr, eurodiputado y académico, que entre 1997 y 1999 fungió como Secretario interministerial de Codesarrollo y Migraciones en el gobierno de Francia²³⁵.

En términos generales, Codesarrollo: “Es un término acuñado (...) que sugiere, a primera vista, la puesta en marcha de políticas de cooperación internacional encaminadas a favorecer mutuamente a todos los actores, y no sólo a los países receptores de ayuda (...) Al igual que la corresponsabilidad, que indica una responsabilidad compartida, Codesarrollo vendría a significar un desarrollo compartido por los sujetos participantes”²³⁶.

El documento base de las políticas propuestas por Naïr es “Balance y Orientación de la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios”. En este documento, Naïr propone diversas acciones que relacionan la migración/inmigración, la cooperación internacional y la corresponsabilidad (igualdad de responsabilidades entre país de acogida y de origen)²³⁷. Entre los ejes que propone Naïr para el desarrollo de las acciones de Codesarrollo y migraciones internacionales están las siguientes (ver figura 4.2)

²³⁵ “(El Codesarrollo) es una propuesta para integrar inmigración y desarrollo de forma que ambos países, el de envío y el de acogida, puedan beneficiarse de los flujos migratorios. Es decir, es una forma de relación consensuada entre dos países de forma que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de envío”. Informe “Balance y orientación de la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios” escrito cuando era responsable de la Misión Interministerial sobre Migración y codesarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, del 10/12/1997, gobierno de Francia.

²³⁶ Francisco Javier Casas Álvarez, “Emigración, codesarrollo y cooperación para el desarrollo: reflexiones desde una óptica española”, *Migraciones*, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia de Comillas, No. 8, diciembre de 2000, p. 11

²³⁷ “El concepto de codesarrollo surge como alternativa a cooperación clásica, es un reconocimiento implícito del fracaso de las intervenciones hasta ahora aplicadas. La llamada cooperación internacional al desarrollo se ha basado sobre todo en operaciones de gobiernos y ONG occidentales en África. Solo últimamente se comienza a plantear la necesidad de actuar tanto en los países emisores de la cooperación (los donantes) como en los países receptores (llamados beneficiarios). Este cambio se produce básicamente desde la cooperación descentralizada”. En Rafael Crespo Ubero, “Codesarrollo, una nueva oportunidad para la cooperación intercultural África-Cataluña” http://www.iigov.org/cg/?p=15_01.

Figura 4.2.- Estrategias generales del Codesarrollo

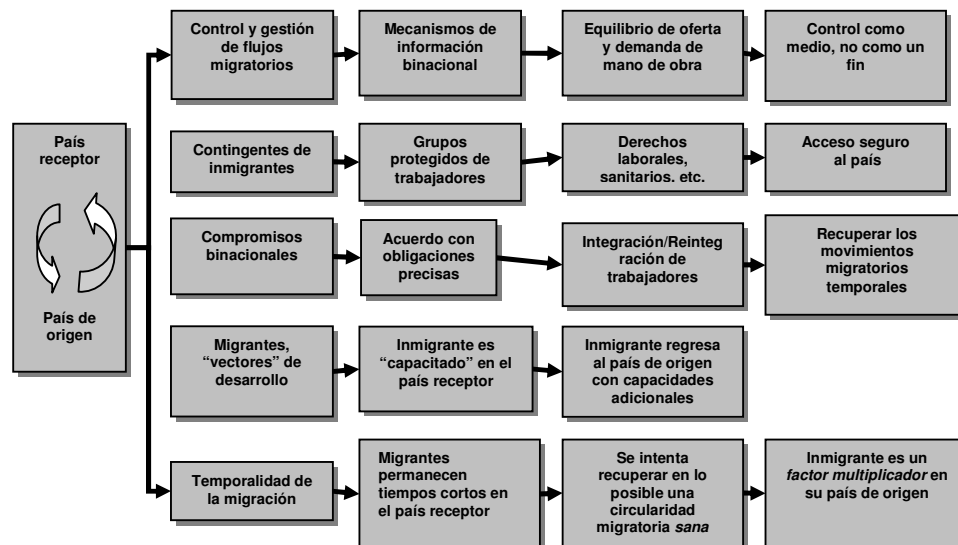


Figura: propia

El cuadro de referencia nos muestra un mecanismo de *administración migratoria* dividido en fases bien definidas, según lo interpreta el codesarrollo. La primera fase (primer cuadro superior) plantea la necesidad del intercambio de información, tomando como guía al mercado, que marca el ritmo de demanda de mano de obra. En este sentido, debemos prevenir las perversiones del mercado, que puede requerir a un tipo de trabajador susceptible de ser explotado y precisamente en esto radica el control, esto es, que los actores involucrados en la gestión sean capaces de lograr una integración lo más alejada posible de estas perversiones.

La segunda estrategia básica del Codesarrollo (segunda relación de arriba hacia abajo), nos indica que si el mercado demanda un número específico de trabajadores, éstos se integran en un *contingente*, cuyos miembros serán protegidos en sus derechos laborales, sanitarios, etc.

En cuanto a los compromisos binacionales (tercera relación, de arriba hacia abajo), éstos se establecen en un formato de *contratos de inserción/reinserción*. La idea de los *contratos binacionales*, es que se establecen cláusulas entre dos actores, de carácter verificable, en términos cuantitativos y cualitativos, lo que posibilita a su vez una fiscalización de las obligaciones de los contratantes. En este caso debemos hacer un alto: si atendemos a que las acciones de colaboración se dan en el marco de dos tipos

de contrato (inserción/reinserción) no debemos perder de vista que uno de los principios del codesarrollo es el reconocimiento de la movilidad como factor de desarrollo, es decir, no se establece una estrategia única para los inmigrantes.

Siguiendo esta reflexión, las formas de gestión promovidas por *el codesarrollo plantean dos posibilidades para estas poblaciones: que el inmigrante regrese a su país de origen si está integrado a estos contratos; pero a la vez, el codesarrollo defiende la necesidad de integrar a los proyectos productivos a los nacionales que ya radican en el país de recepción y cuyas capacidades los constituyan en un factor de desarrollo, a través de diferentes formas de participación, sin que tenga que mediar el retorno como requisito obligatorio para integrarse a los programas de referencia.* De hecho, ciertas iniciativas que ya están en marcha, como RETALE, financian dos tipos de proyectos: lo que tienen que ver con el retorno de ecuatorianos que deseen regresar a su tierra, apoyados por programas de financiamiento para que éstos establezcan un negocio en su región de origen; pero a la vez, se plantea que los residentes ecuatorianos en España pueden ser gestores de un proyecto en su región de origen. Es decir, no son obligados a regresar a su país, sólo deben delegar la responsabilidad de la administración de ese proyecto productivo en una persona de su confianza, con lo cual *el retorno no es una condición para que las administraciones reciban las propuestas de financiamiento, es un programa de retorno y también un programa de administración a la distancia.* Con esto se defiende que las políticas de codesarrollo intentan alejarse de las estrategias puramente estatales que sólo diseñan acciones tendientes al retorno, la deportación o la regularización obligada de colectivos, pero sin diseñar acciones tendientes a habilitarlos o capacitarlos²³⁸.

En el caso de la capacitación de los migrantes (cuarta relación de arriba hacia abajo) se establece que el trabajador que se integra a los acuerdos de codesarrollo, lo hace ante la perspectiva de que su trabajo será temporal en el país de recepción; que al término de su contrato deberá regresar a su país de

²³⁸ El programa RETALE (Retorno de Talentos Ecuatorianos) hasta febrero de 2007 involucra a 117 ecuatorianos que han decidido emprender su propio negocio en Ecuador, sea por la vía del retorno o desde la distancia; hasta el momento menos del 50% de esta población beneficiada ha optado por retornar a Ecuador. El financiamiento promedio por proyecto es de 6,000 Euros; el presupuesto para 2007 de RETALE es de 450,000 euros. Ver, Proyecto RETALE, Fundación Un Sol Món, Obra Social de Catalunya, 2007.

origen, pero con la perspectiva de poder optar por un nuevo contrato. En la fase laboral, el trabajador adquiere competencias que le son reconocidas por el país empleador; con estas capacidades certificadas, el trabajador regresa a su país de origen a desarrollar un trabajo más especializado, bajo el supuesto de que estará acompañado de un acuerdo binacional de financiamiento para que el trabajador desarrolle un proyecto productivo, que eventualmente lo constituya en un factor multiplicador en su país, esto es, que pueda ser un *capacitado que capacita* o un *habilitador de cuadros*²³⁹. Esta fase de trabajo tiene diversos riesgos. Por ejemplo, en el caso del proyecto de Un Sol Món²⁴⁰, el programa benefició a más de 2,000 trabajadores que fueron contratados en los países de origen (Colombia y Marruecos) para un trabajo de aproximadamente seis meses; sin embargo, una cantidad significativa de éstos abandonaban sus labores antes de la terminación de su contrato, con lo cual quedaban en situación de irregularidad. Finalmente (último cuadro de arriba hacia abajo) uno de los objetivos del Codesarrollo es la recuperación de la temporalidad de la migración, amulando la situación previa a los años 70.²⁴¹ Es decir, se entiende que el flujo migratorio es susceptible de ser administrable en la medida en que todas las partes involucradas cumplan funciones específicas en las fases de intervención con estos colectivos, lo que no elimina los riesgos, como lo ha demostrado el proyecto mencionado anteriormente.

²³⁹ "... Por un lado, se trataría de reforzar la integración de los inmigrantes legalmente instalados, al tiempo que se crean las condiciones sociales para ayudar a los potenciales migrantes a que permanezcan en sus países. Por ello se subraya la necesidad imperiosa de controlar los nuevos flujos promoviendo la movilidad y la alternancia de los migrantes, por medio de contingentes de personas con estatuto de temporeros, destinados a formarse en los países desarrollados a través del trabajo para volver después, de acuerdo con el programa preestablecido, a sus países de origen y utilizar allí los conocimientos adquiridos", en Francisco Javier Casas Álvarez, "Emigración, codesarrollo y cooperación para el desarrollo: reflexiones desde una óptica española", *op cit.* p. 112

²⁴⁰ Universidad Pontificia de Comillas, Movimiento por la Libertad, la Democracia y la libertad (MPDL), *La contratación en origen de trabajadores extranjeros en la Unión de Países*, Gabinet d'estudis Socials, Barcelona, 2002.

Figura 4.3.- El Codesarrollo como propuesta de la cooperación asociada a la migración

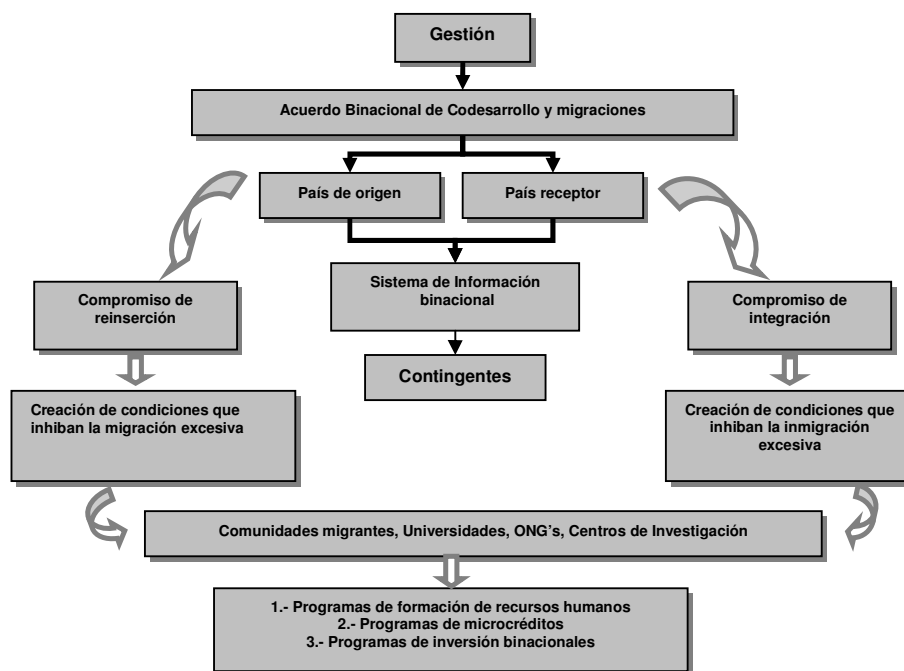


Figura: propia

El primer compromiso derivado de este acuerdo (ver figura 4.3), es el diseño de un sistema de información binacional gestionado por las representaciones diplomáticas de ambas naciones, en el cual se intercambian datos relativos a las necesidades de mano de obra, los sectores productivos demandantes, los contingentes a destinar, las temporalidades de trabajo y las condiciones laborales ofrecidas, al mismo tiempo que el país de origen, sus colectivos sociales o sus autoridades locales, proponen una oferta específica de trabajadores, con ciertas características y competencias laborales que les permitan el desarrollo óptimo de sus obligaciones en el país receptor.

A diferencia de las normas internacionales, el codesarrollo plantea *estrategias proactivas* en materia migratoria: busca desarrollar las capacidades del migrante, al constituirlo en el fin de los proyectos de desarrollo; *al ser acciones proactivas, los proyectos auspiciados por el codesarrollo plantean la necesidad de habilitar y capacitar a los inmigrantes, al considerar a éstos como entes activos y no dependientes de acciones externas.* La idea es potenciar la capacidad de iniciativa que se le conoce (el hecho mismo de su salida del país de origen) y enriquecerla con estrategias de capacitación que a su vez haga a

esta colectividad, un factor de desarrollo. *El fundamento de todas estas acciones es la noción de buenas prácticas de asistencia: integrar, reintegrar, a partir de pequeños programas que incentiven su capacidad de autogestión, es decir, que no vivan de la caridad ni se perpetúe su condición de dependencia.*

Siguiendo estas líneas de análisis, el codesarrollo es la definición de compromisos para gobernar mejor la movilidad migratoria, *no es una estrategia de contención de los flujos de personas*, esto es, hay un reconocimiento explícito de que el movimiento internacional es un factor de desarrollo; en segundo lugar, *este tipo de propuestas rechazan condicionar la asistencia a programas de retorno o deportación*, es decir, no son programas de control policiaco; en tercer lugar, *su objetivo central es el desarrollo de buenas prácticas de cooperación*, en oposición de las malas prácticas de los estados; en cuarto lugar, el codesarrollo involucra a sectores tradicionalmente marginados del diseño de política pública, lo que rechaza la ingerencia omnipotente y omnipresente del Estado; en quinto lugar, el codesarrollo *no se evalúa solamente por la vía de resultados cuantificables: como todo proyecto internacional, sus resultados son multidimensionales.*

El codesarrollo ciertamente se enfrenta a situaciones estructurales, se desarrolla en el contexto de la generalización de un modelo de desarrollo que exacerba la radicalización de las desigualdades y la inequidad; su propuesta choca de frente con situaciones macro que afectan a las capacidades de los actores locales. Pero más allá de su potencial, es una propuesta que no se rige por la lógica actual, *es una propuesta de base, de abajo hacia arriba*, originada desde la sociedad civil y desde sus actores relevantes. Proponer proyectos democráticos en contextos antidemocráticos parece irracional, pero si el modelo actual genera más de 6 millones de infantes muertos por hambre al año; si condena a la desnutrición a más de 300 millones más²⁴²; si promueve la deserción escolar de 100 millones de niños de las escuelas; si tolera que existan 3,000 millones de personas o más con 2 dólares de capacidad de gasto o si permite que 1 de cada 16 mujeres posiblemente mueran por partos mal asistidos en el Subsahara mientras en los países ricos la relación es de 1 de

²⁴² Programa Mundial de Alimentos, informe 2006.

cada 2,800²⁴³, entonces cualquier propuesta que defina buenas prácticas debe ser analizado, no desde la perspectiva de sus imposibilidades, sino desde la visión de sus potenciales: democratización de las decisiones, participación multisectorial, solidaridad, ética, que parecen ser, a la vista de las actuales circunstancias, sólo un simple deseo.

La otra opción sería que aceptáramos al actual modelo y peor aun: que asumiéramos que la situación de los migrantes internacionales es irreversible y nos sentáramos a contemplarlo como una entelequia, como un tema de reflexión estéril o como un pretexto para eludir nuestra incompetencia en la definición de nuevas formas de interpretar este fenómeno ante la presencia arrolladora del Estado. A fin de cuentas la migración no es un asunto sólo de investigaciones, de libros o de congresos de *migrantes privilegiados*: es un asunto de la ama de casa, de los hijos, del ciudadano de a pie, que lamentablemente está alejado de los grandes debates, de las grandes elaboraciones teóricas y que quiere soluciones sobre cómo convivir con un negro, un chino, con un latinoamericano y está en la obligación de los especialistas buscar alternativas para la persona real, que es el fin último de todo esfuerzo de desarrollo: proponer nuevas estrategias de administración migratoria es proponer la ampliación de los potenciales de un desarrollo, que hoy se interpreta como excluyente, para acercarlo a los no privilegiados.

4.6.- Los proyectos basados en la filosofía del Codesarrollo en la cooperación española y francesa. Algunos estudios de caso

Resulta extraño analizar proyectos en materia de migraciones internacionales, en los cuales queda cuestionada la hegemonía absoluta tanto de las autoridades federales como de las comunitarias, en el caso de la Unión Europea (UE). Aun cuando desde hace muchos años se ha insistido en la emergencia de actores de las relaciones internacionales diferentes al Estado (las organizaciones no gubernamentales, las empresas, etc.) estas aseveraciones más bien estaban dirigidas a considerar que la entidad estatal tenía condicionados ciertos actos, a la influencia de estos nuevos entes. Por

²⁴³ Meredith Fort, Mary Anne Mercier, Oscar Gish. El negocio de la salud: los intereses de las multinacionales y la privatización de un bien público. Paidós, México, 2005, p. 45.

ejemplo, que el Estado estaba limitado en sus acciones en temas como el comercio internacional (por la capacidad de las transnacionales), la presión por recibir las inversiones (presión de las mutualidades globales) y temas generales sobre derechos humanos, entre otros.

El derecho internacional ciertamente ha terminado por acotar ciertas acciones estatales en materia de protección de garantías individuales; las organizaciones internacionales de derechos humanos han sido un permanente fiscalizador de los actos estatales en la materia; la migración internacional, que apenas hace algunas décadas era tema considerado como parte de la agenda interna estatal, hoy está siendo parte de una serie de temas urgentes por parte del derecho internacional. Sin embargo, tanto las acciones de las ONG's, como las presiones internacionales estaban dirigidas expresamente al Estado y no a otro actor, de ahí que se consideraba a la entidad estatal como el único receptor de estas obligaciones y derechos.

Por estas razones, resulta muy sugerente plantear acuerdos internacionales desde la perspectiva, no de la centralidad del Estado, sino desde la acción de la entidad local. Una de las razones por las cuales resultan interesantes ciertos acuerdos de este perfil, es que se conceden posibilidades limitadas a las entidades subnacionales, entendidas éstas como aquellas que están por debajo de la jerarquía de la entidad federal, por ejemplo, las alcaldías, las presidencias municipales, las delegaciones o cualquiera que sea el nombre que lleven en los diferentes países. No sólo eso: se entendería en los análisis tradicionales, que los acuerdos de cooperación internacional, la financiación de proyectos de desarrollo e incluso la misma autorización de los pactos de colaboración, deberían pasar por la aprobación de las autoridades federales.

En realidad, los proyectos de codesarrollo, vistos algunos de los más representativos, son verificados por las autoridades nacionales, pero dicha revisión es realmente superficial.

De hecho, las labores de evaluación, de viabilidad y de vigilancia en el ejercicio presupuestal, están delegadas a la autoridad subnacional, a los actores locales involucrados en el proceso como los académicos, cooperantes, financiadoras, comunidades y las mismas poblaciones potencialmente migrantes o quienes ya han inmigrado al país de recepción. Aquí es donde

reside la consideración de que existe un espacio para el desarrollo de acciones de administración migratoria más allá de los estados nacionales, por cuya aduana poco a nada ha pasado que ayude al bienestar de los migrantes internacionales. En este espacio dejado por la entidad estatal, se han metido proyectos de codesarrollo que vale la pena considerar como marcos de referencia.

4.6.1.- El proyecto Cañar-Murcia

El antecedente inmediato de los acuerdos de codesarrollo entre España y Ecuador se remontan a mediados de los años 90 del siglo XX. Sin embargo, hasta el inicio del siglo XXI no se habían logrado aterrizar en campo ciertos acuerdos que, siendo muy interesantes, no inquietaban más que a ciertas ONG's y organismos que por sus limitaciones presupuestales, habían dejado todo intento por desarrollar este tipo de iniciativas.

Figura 4.4.- Proyectos de codesarrollo en funcionamiento

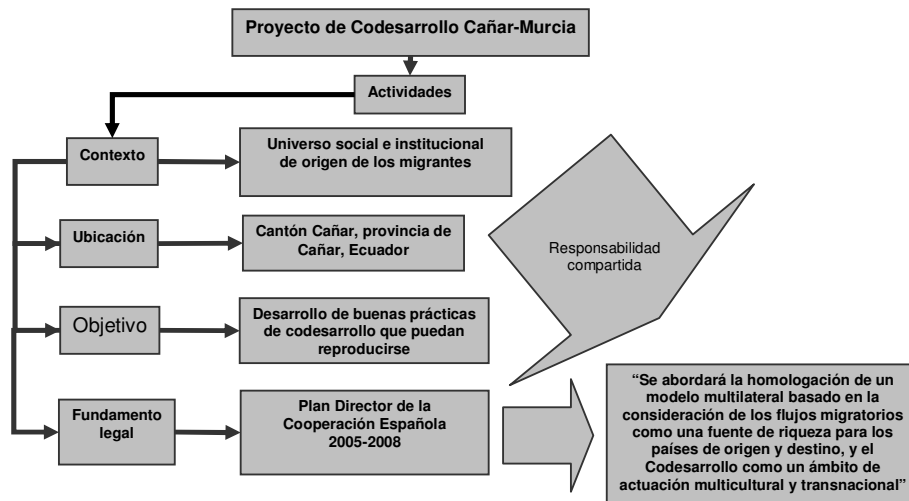


Figura: propia

Los que vinieron a darle vida a los proyectos de codesarrollo fueron los gobiernos locales.

En el caso del proyecto de referencia, su fundamento legal se asienta en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, que propone un porcentaje específico del presupuesto destinado a la cooperación al Desarrollo con la *etiqueta Codesarrollo*, y cuyo objetivo es que la política pública genere un cambio de visión sobre el migrante, para concederle la capacidad de ejecutar, gestionar, administrar o diseñar proyectos concretos.

Figura 4.5.- Ejecución del proyecto Cañar-Murcia. El marco institucional.

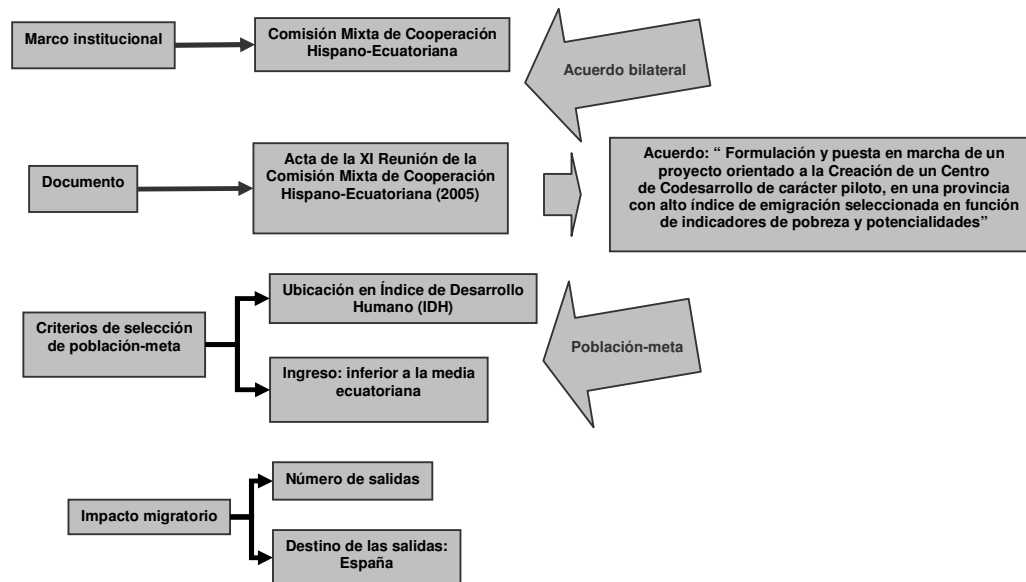


Figura: propia

Con el Plan Director como marco referencial, se fortalecieron los canales de comunicación que ya desde el año 2000 se habían intentado, pero no fue sino hasta el año 2005 en que el proyecto Cañar-Murcia se concretó en el marco de la XI Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana.

El primer acuerdo de la reunión fue la definición de los criterios de selección de la población-meta, es decir, el colectivo sobre el cual se aplicaría el proyecto. La importancia de la definición de una población-meta radica en que definido el universo de acción (población, región, número de pobladores, etc) se reducen los riesgos de dispersión y mal uso de los recursos materiales y financieros; además, la definición de un espacio acotado de acción permite la evaluación efectiva de los resultados de un proyecto. No se plantean discursos como la *reducción de la pobreza* o la *reducción de la migración*, pues en estos últimos, no se definen criterios de medición.

En el caso de los proyectos de codesarrollo, se habla de la radicación, capacitación, habilitación, de un número exacto de personas, con lo cual los efectos, aunque pequeños, son claramente más útiles que los compromisos *generalistas*.

Figura 4.6.- El proceso de elaboración del proyecto

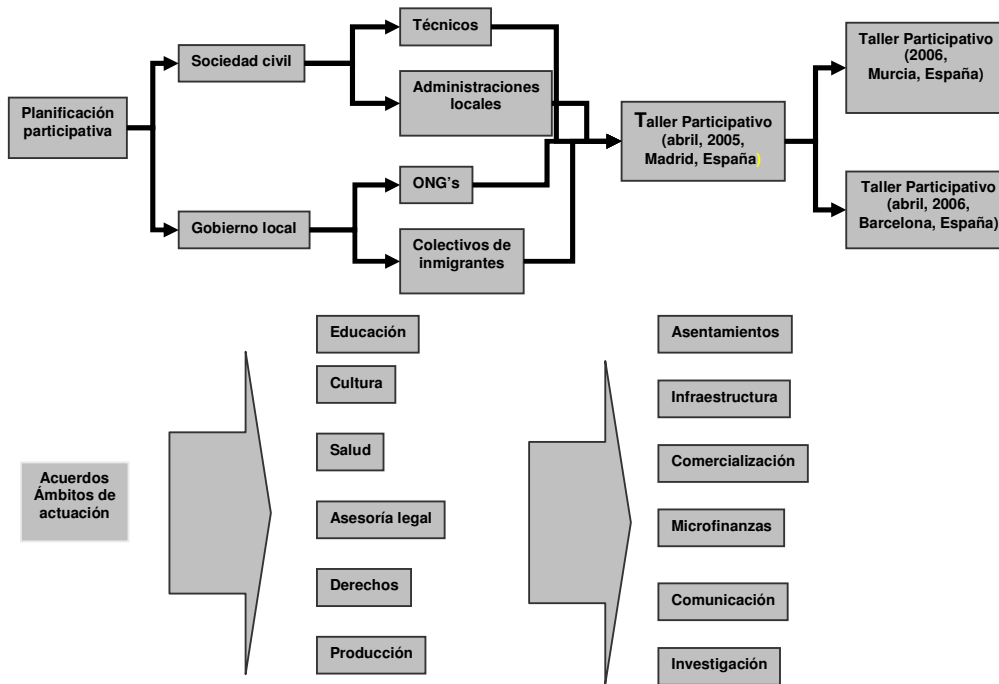


Figura: propia

Al mismo tiempo, el criterio de trabajo que guía la focalización de la población está relacionada con las dimensiones que la migración tiene en las poblaciones que se han comprometido al desarrollo del proyecto de cooperación. En el caso del proyecto Cañar-Murcia, el criterio fue el número de salidas y su ingreso a diferentes ciudades de Murcia (Totana, Jumilla, Torrepacheco, San Javier). Sobre esta base, se realizó una convocatoria para la realización del Taller de Diseño de Proyecto, que tuvo lugar en abril de 2006. El resultado de este evento, al cual le siguieron dos reuniones adicionales, fue la definición de una lista de actores responsables del diseño y aplicación del proyecto. Una virtud de este esfuerzo fue el la aplicación de la llamada evaluación participativa: “Aquella que involucra el personal del proyecto en una evaluación periódica que analiza la eficiencia y la relevancia del proyecto, así como su impacto en el

contexto de los objetivos establecidos. Para ello, se involucra directamente a todos los participantes en el proceso, en particular a los miembros de la comunidad, en la planificación y desarrollo de la evaluación, lo que ayuda a construir el consenso y la comprensión mutua”²⁴⁴

Con el diseño de los proyectos participativos, propuestas como la de Cañar-Murcia siguen uno de los lineamientos básicos de Codesarrollo, es decir, que en el diseño y la ejecución de las actividades se involucra a los actores sociales directa e indirectamente relacionados con la migración y sus efectos. Esto es lo que el codesarrollo denomina como participación multisectorial.

Figura 4.7.- La evaluación participativa en el proyecto Cañar-Murcia

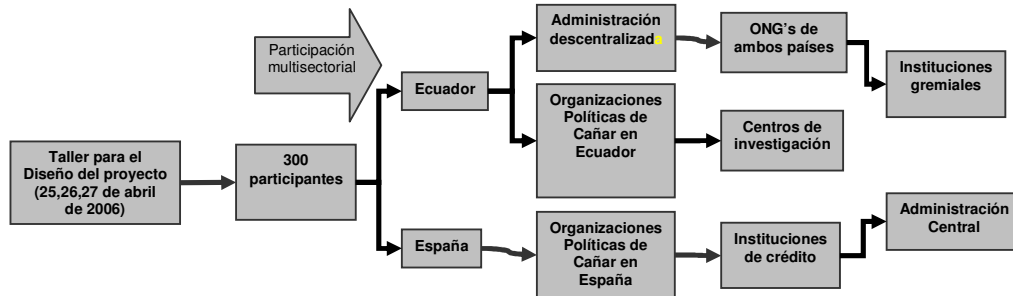
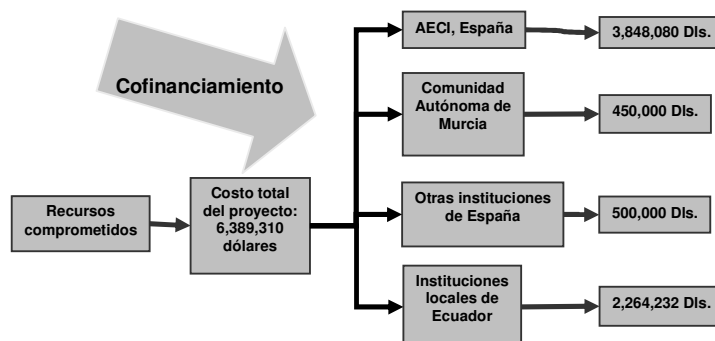


Figura: propia

El proyecto Cañar-Murcia se desarrolla en el marco de *responsabilidades financieras compartidas*, es decir, hay un gasto que distribuido en partes proporcionales, que respetan la capacidad de los actores en cuanto a su potencial económico, como se puede apreciar en la siguiente figura (figura 4.8).

²⁴⁴ Ignacio Gallego. Enfoque del Monitoreo y la Evaluación Participativa (MEP): Batería de herramientas metodológicas. Universidad Complutense de Madrid, España, 1995.

Figura 4.8.- La corresponsabilidad financiera en el proyecto Cañar-Murcia



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e integración, República de Ecuador, Boletín de prensa No, 948, 8 de

Finalmente, el proyecto Cañar-Murcia se inaugura bajo el principio rector del codesarrollo, que estima que *los flujos migratorios evolucionan en una condición relacional, que afecta a las comunidades locales*. De hecho, este proyecto parece considerar un elemento sustancial: aun cuando los efectos negativos de una mala administración migratoria se manifiestan en las entidades locales, es el gobierno central el que regularmente responde con política pública que alude fundamentalmente a su seguridad (territorial, económica, cultural, social, etc.), pero que pocas veces coincide con las verdaderas necesidades y características del territorio afectado por el movimiento de personas, por eso la insistencia en que los efectos negativos de la migración deben ser enfrentados desde las propias necesidades de las entidades locales.

Resultados.- Por cuanto a los resultados que ofrece el proyecto Cañar-Murcia, éstos deben ser evaluados desde dos perspectivas: la cuantitativa y la cualitativa. Por lo que se refiere a la primera, el proyecto dio inicio en el segundo semestre de 2006, y sus efectos aun están en vías de concretarse. Sin embargo, debemos hacer una aclaración muy puntual respecto del significado de los proyectos de este tipo. Para los especialistas en el diseño de proyectos, existen diferentes formas de evaluación resultados (ver figura 4.9)

Figura 4.9.- Las estrategias de evaluación de proyectos

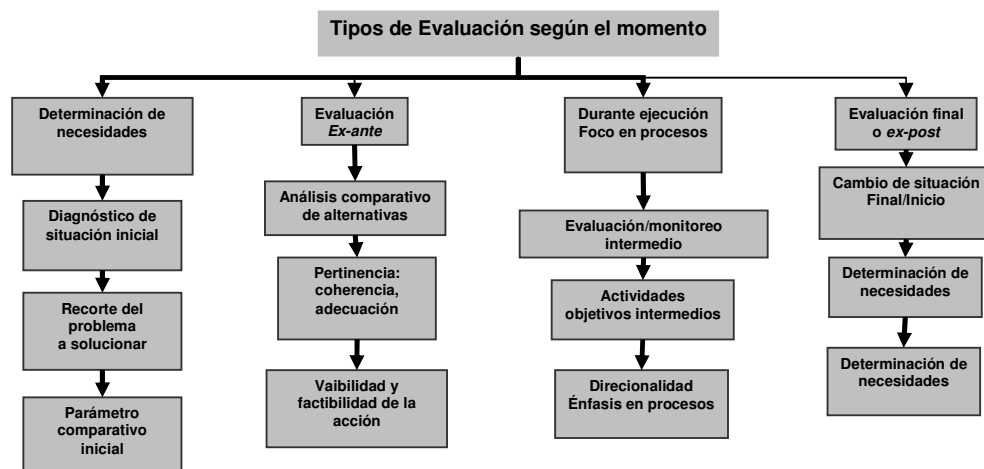


Figura: propia, con información de Ignacio Gallego. El enfoque del monitoreo y la evaluación participativa (MEP): batería de herramientas metodológicas. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), 2000.

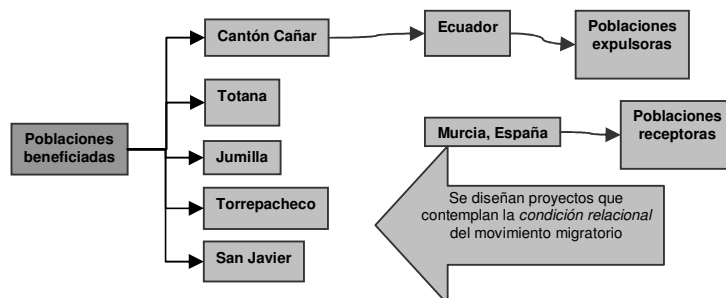
Siguiendo la línea de interpretación de las herramientas de evaluación de los proyectos de cooperación internacional, de las cuales el proyecto Cañar-Murcia forma parte, se definen formas de evaluar resultados según la temporalidad. El primer resultado de este proyecto fue la identificación de necesidades en poblaciones focalizadas (poblaciones-meta), sobre las cuales se analizaron las necesidades más importantes y se diseñó una estrategia con el objetivo de comparar al final, qué se había modificado respecto de la situación inicial; en segundo lugar, el resultado fue la determinación de la viabilidad de la intervención en aquella población delimitada; un tercer resultado fue la aceptación de la convocatoria de parte de una gran cantidad de actores interesados en el desarrollo de estos proyectos, que en sí mismo resulta en un éxito, si tomamos en cuenta que estos colectivos eran excluidos de las políticas estatales: al insertárseles en el proyecto, se les reasigna un valor social, concediéndoles protagonismo, con lo cual éstos adquieren autoestima, que es uno de los motores de cambio.

Adicionalmente, se definió como exitoso el análisis de resultados intermedios que eran los siguientes: distribución de responsabilidades entre actores interesados o afectados, en un proceso participativo y democrático, que ha dado amplia legitimidad y aceptación social al proyecto; se superó el número de participantes que se tenían planeados; se logró establecer un marco de cooperación sólido entre las administraciones locales de Murcia y Cañar; se

logró un acuerdo de colaboración entre ONG's, empresas locales y colectivos migrantes en ambos lados del circuito migratorio y finalmente: se logró la reactivación de actores locales en general, en torno a un proyecto definido, delimitado, con objetivos puntuales, y con recursos visibles. Si nos atenemos a los resultados a que nos obligan las fases del proyecto, podemos afirmar que hasta el término de la presente investigación, el proyecto Cañar-Murcia ha tenido resultados más que satisfactorios. Lo que faltaría por evaluar serían los *procesos ex-post*, que son aquellos que se miden al finalizar el proyecto y al presentar sus resultados finales, pero debemos insistir en que éste es sólo una parte de una evaluación. Evidentemente los resultados avalan la buena planificación, y si el proyecto no produce elementos cuantificables, es claro que el modelo no sería viable. Pero *debemos recordar que otro de los grandes éxitos de cualquier proyecto de cooperación internacional es el desarrollo de buenas prácticas*, de acciones solidarias y democráticas. El proyecto Cañar-Murcia nos propone buenas prácticas, diferentes a las estrategias egoístas del Estado nacional.

Otros resultados medibles del proyecto Cañar-Murcia son los siguientes: tanto la entidad local del país receptor, como la que corresponde al país de origen, han adaptado sus prácticas locales para hacer fluir sus acuerdos con los mínimos obstáculos posibles; en segundo lugar, este proyecto se ha institucionalizado en el marco de acuerdos de cooperación internacionales, que han interpretado como prioritario el codesarrollo como un subtema de trabajo; en tercer lugar, el país cooperante (España) ha realizado modificaciones legales para destinar parte de sus recursos al codesarrollo, como una estrategia permanente de cooperación internacional, que se refleja tanto en sus planes de cooperación como en el criterio que asigna a sus relaciones con las naciones expulsoras de migrantes; en cuarto lugar, se ha desarrollado un proyecto de evaluación y diseño participativos, que supone el involucramiento de los actores más relevantes en las dos partes del ciclo migratorio, lo que tiene una especial concordancia con los principios generales del codesarrollo.

Figura 4.10.- La condición relacional de la migración



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, República de Ecuador, Boletín de prensa No. 948, 8 de noviembre de 2006.

Hemos de aclarar que, como en todo proyecto de cooperación internacional (el codesarrollo es parte de la cooperación al desarrollo) puede resultar que el proyecto no contemple al pie de la letra principios elementales del codesarrollo. Ello se debe en su origen, al tipo de acuerdo el que llegan los países o regiones involucradas, al alcance de las actividades que se acuerden en los talleres participativos, al tipo de poblaciones migratorias a las cuales se dirija la proyecto y fundamentalmente, a los recursos financieros involucrados en el proyecto mismo, de tal forma que, no cumpliendo *a la carta* todos y cada uno de los requisitos del codesarrollo, es cierto que pueden seguir sus principios y su filosofía básica, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, que apunta a que en su mayoría, el proyecto Cañar-Murcia sigue los lineamientos metodológicos del codesarrollo, aunque deja indefinidas las estrategias de integración y reintegración, que se pueden interpretar como dos elementos que se supone serían los resultados implícitos si el proyecto llegase a un buen fin y sus resultados cumplieran los pronósticos.

Figura 4.11 Estrategias de evaluación de proyectos de cooperación internacional

Modelo teórico de Proyectos de Codesarrollo	Proyecto Cañar-Murcia
Acuerdo binacional	Cumple el requisito
Acuerdo financiero o de cofinanciación	Cumple el requisito
Participación multisectorial de actores relevantes	Cumple el requisito
Diseño de intervención en poblaciones-meta	Cumple el requisito
Participación activa de colectivos migratorios	Cumple el requisito
Marco normativo y legal viable	Cumple el requisito
Participación de colectivos de las dos naciones	Cumple el requisito
Proyecto que busca inhibir el movimiento de expulsión	Cumple el requisito en la población-meta
El proyecto define mecánicas de reintegración (país de origen)	Sólo desde el punto de vista de la integración a proyectos productivos y sobre una población-meta.
El proyecto define mecánicas de integración (país receptor)	No define reglas, su objetivo es la radicación antes que la integración

Figura: propia, con datos de Manual de gestión del Ciclo del Proyecto, Comisión Europea, Europeaid, Marzo de 2001.

Valdría la pena, sin embargo, hacer la siguiente consideración: Los proyectos de codesarrollo no se diseñan para que todos los actores cumplan todos los requisitos. Los principios generales de esta propuesta no descartan la posibilidad de que desde su propios espacios, los Estados diseñen acciones que no necesariamente coincidan en los tiempos ni con los objetivos específicos de un proyecto en lo particular. Puede pasar incluso que un Estado como el francés o el español se encuentren rediseñando sus políticas de integración sobre la base de la filosofía del codesarrollo y que al mismo tiempo funcionen proyectos de cooperación local-local, que trabaja en la temporalidad, la capacitación y la habilitación, mientras el Estado labora en sus esfuerzos de integración.

4.6.2.- El proyecto Barcelona-Pichincha-Azuay

En el caso de este proyecto, se confirma la *condición relacional que la migración genera en territorios concretos*. En la actualidad, más del 80% de la población de Azuay y de Pichincha, en Ecuador, se dirige en su movimiento migratorio hacia España, pero concretamente hacia Barcelona. El proyecto Barcelona-Pichincha-Azuay, está dirigido a proyectos de impacto sobre familias de quienes ya viven en Barcelona, en el marco de la suscripción de acuerdos binacionales.

Figura 4.12.- Proyectos de codesarrollo en ejecución.

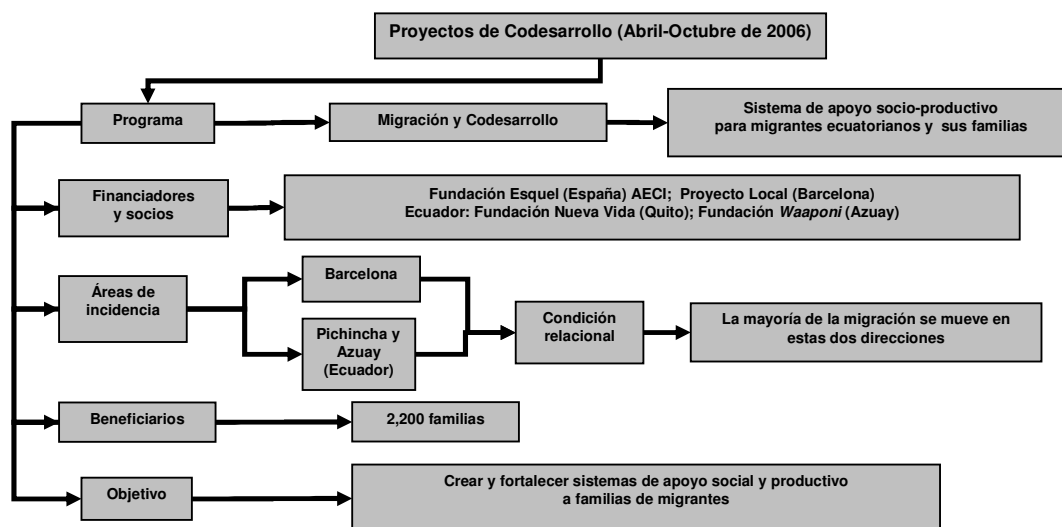


Figura: propia

El proyecto Pichincha-Azuay-Barcelona, tiene como objetivo atender a 2,200 familias, quienes tienen una relación directa por parentesco, con poblaciones que viven en Barcelona. *La intención es fortalecer la red migratoria.* El esfuerzo se centra en que, con el apoyo de la comunidad inmigrante en Barcelona (por ejemplo, vía sus remesas) con financiamientos de Esquel, Nueva Vida y Waaponi, se desarrolle una infraestructura sólida para reforzar el vínculo que estas poblaciones tienen con su región de origen. En este caso, *el proyecto no pretende incidir en la movilidad o el retorno de los inmigrantes, sino potenciar las redes de comunicación que ya tienen estas comunidades, cuya vida es anterior a la instalación del proyecto de referencia.*

El objetivo de este trabajo de *hermanamiento de localidades*, es generar mecanismos más eficientes de comunicación, que a su vez reduzcan los costos de llamadas telefónicas; la construcción de centros de codesarrollo para la educación de hijos de migrantes que viven en Ecuador y cuyos padres residen en Barcelona, además de la identificación de sectores productivos susceptibles de ser intervenidos por la vía de financiamientos, tanto por parte de empresas como de recursos de los gobiernos locales y de dinero comprometido por los inmigrantes, quienes son los coordinadores de estos *proyectos a la distancia*.

Los resultados de este proyecto, aparte del fortalecimiento de las redes de comunicación, ha sido la instalación en la ciudad de Pichincha, de un Centro de Codesarrollo, que sirve en la actualidad para las reuniones de los familiares de inmigrantes en Barcelona. En este centro, aparte de la convivencia, se reciben propuestas de proyectos de desarrollo local, que son evaluadas en colaboración de Fundación Esquel y los colectivos migrantes en Barcelona, quienes tienen voz y voto en la aprobación o no de este tipo de iniciativas. Hasta el momento, la mayor parte de los proyectos se relacionan con pequeños esfuerzos microempresariales como venta de alimentos, desarrollo de oficios y maquila de artesanías, entre otros. En este caso se logró establecer un espacio democrático para la definición de estrategias de trabajo, sin que medie la intervención de autoridades federales de ninguno de los dos países.

Otro tipo de proyectos que auspicia la cooperación local/local son los esquemas de concientización y capacitación de personas, que no está dirigido a poblaciones o en razón de proyectos de desarrollo específicos. La intención de este tipo de cooperación es habilitar cuadros que se constituyan eventualmente en líderes de proyectos, en diseñadores o ejecutores de los trabajos en sus países de origen. El proyecto auspiciado por la Fundación La Caixa, consistió en la capacitación de inmigrantes radicados en España como muestra el siguiente cuadro.

Figura 4.13.- Proyectos de codesarrollo en ejecución. Resultados

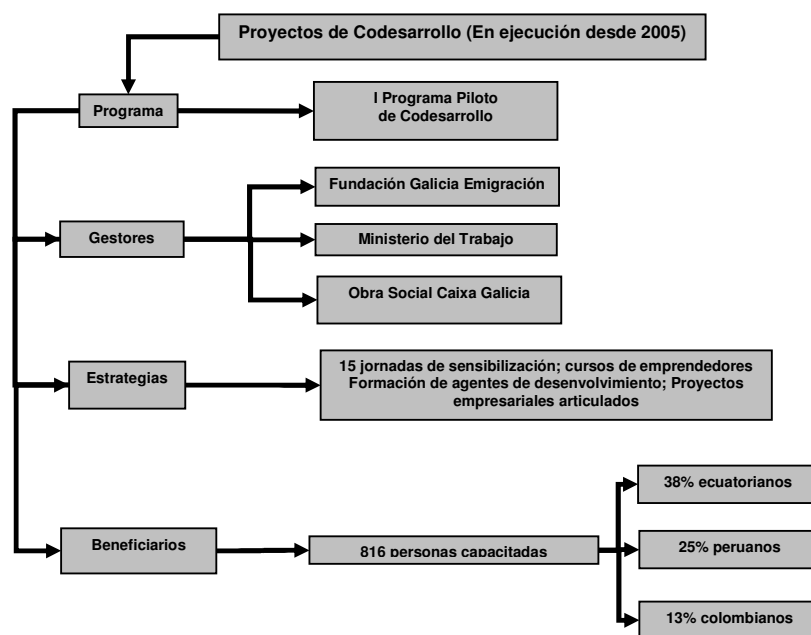


Figura: propia

El tipo de proyecto que financia La Caixa tiene como objetivo la habilitación y capacitación de recursos humanos, quienes deben fungir como gestores y orientadores de proyectos. Como en el caso de los dos anteriores proyectos, esta iniciativa no tiene como misión el impactar al movimiento migratorio binacional, sino ampliar el capital social que sostendrá las iniciativas de los colectivos migratorios. En el caso de este esfuerzo, los beneficiarios son personas inmigradas en España y que tienen una relación directa con su comunidad en el país de origen. Los objetivos que se perseguían de este proyecto se cumplieron plenamente, ya que se logró certificar las habilidades

de estas personas a través de la emisión de un documento oficial soportado por La Caixa y el Ministerio del Trabajo de España, lo que los certifica como personal capacitado para el diseño de proyectos. Cabe indicar que este colectivo tiene una instrucción escolar mayor al promedio de sus naciones de origen.

4.6.3.- Proyectos de inserción laboral en Ecuador en el marco del codesarrollo.-

Se desarrolló en 2005 el Programa Escuela Taller, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Instituto Nacional de Empleo, entre otros. Los resultados de este esfuerzo han sido relevantes: el 90% de los egresados de este programa ha logrado ingresar al mercado de laboral; la Escuela Taller Quito I, con cerca de 400 egresados, ha tenido un nivel de inserción laboral cercana al 90%; la Escuela Taller Quito II, gestionada por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y AECI, en su cuarta promoción tuvo un nivel de inserción laboral del 92% y se esperan los resultados de la quinta promoción que inició en 2005.²⁴⁵ A este efecto, y en el marco de la XI Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana (14 de marzo de 2005), AECI informó que apoyaría con 1,338 becas a jóvenes universitarios. Es de destacar que estos jóvenes tienen una relación directa con poblaciones inmigrantes radicadas en España, con lo cual este tipo de proyectos les permite ampliar sus capacidades y sus horizontes, sin que por ello se pierda la red de comunicación que se guarda con sus familiares radicados en Barcelona.

El programa reseñado *se integra en el marco de las estrategias de retención de potenciales migrantes a través de la educación y la inserción laboral* (educación para el trabajo) cuyos resultados se han podido establecer en una población específica. Sin embargo, queremos ser enfáticos en cada proyecto que se presenta: *las iniciativas de codesarrollo no tienen como objetivo exclusivo incidir en el movimiento migratorio, sino que la diáspora sea un factor de beneficio para los que se quedan en el país.* El objetivo del

²⁴⁵ Acta de la XI Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, 14 de marzo de 2005, p. 6

proyecto Quito es relevante: se logró certificar la educación de casi la totalidad de lo que se integraron a los cursos. Este es el éxito de la iniciativa, pero si aun con esto las personas deciden embarcarse en la experiencia migratoria, lo harán con capacidades adicionales y con un potencial de inserción mayor al que tenían antes de ser beneficiarios de este proyecto.

Otro esfuerzo de desarrollo local tiene que ver con el sector rural es el proyecto DRI Cotacachi-Imbabura, que inició en 1998 y fue culminado el 31 de diciembre de 2004; la población beneficiada fue de 170,000 personas y los beneficiarios directos fueron 50,000, distribuidas en 285 poblaciones y 36 parroquias de los seis cantones: Cotacachi, Antonio Ante, Urcuquí, Pimapiro, Ibarra y Otavalo, de la provincia de Imbabura. El monto de los apoyos estuvieron por encima de los 6.5 millones de dólares y su impacto aun está poco analizado, en razón de la enorme cantidad de población que se contempló en el proyecto²⁴⁶.

4.6.4.- Proyectos de desarrollo en la agricultura

La Fundación de Agricultores Solidarios de Cataluña propusieron en 2006, un *proyecto de financiamiento de actividades de habilitación de cuadros* a partir del desarrollo de 10 proyectos distribuidos de la siguiente forma: 7 en Colombia y 3 en Marruecos, que tuvo como resultado la capacitación de 130 agentes de codesarrollo, de los cuales el 60% fueron colombianos, el 30% rumanos y el 10% marroquíes²⁴⁷, algunos de los cuales se integraron inmediatamente a proyectos como el que se anota en el cuadro siguiente (ver figura 4.14):

²⁴⁶ Acta de la XI Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Ecuatoriana, 14 de marzo de 2005, p. 11.

²⁴⁷ Ver en www.pagesossolidaris.org/index_cs.htm

Figura 4.14.- Proyectos de codesarrollo en ejecución.

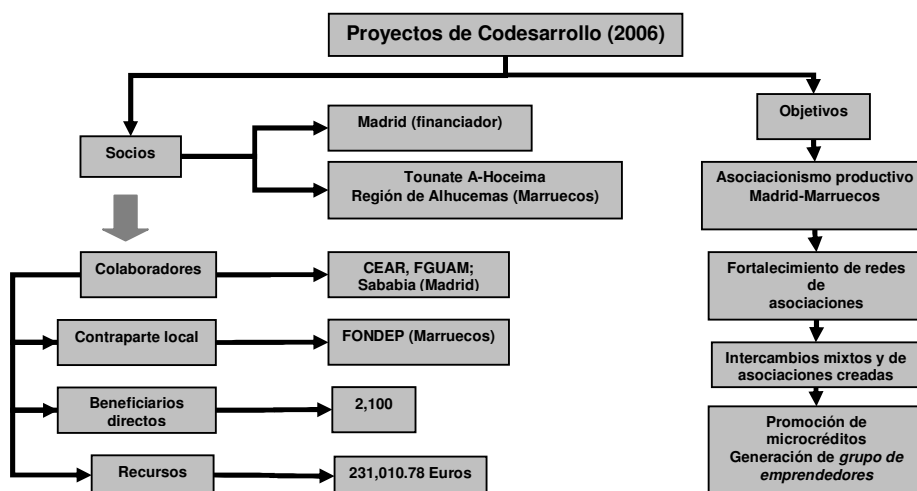


Figura: propia

En el caso del proyecto de codesarrollo anterior, hay un financiamiento triangular en donde Madrid y Tounate Al-Hoceima apoyan como gobiernos; CEAR, FGUAM y Sababia como ONG's de España y FONDEP como ONG de Marruecos. Este colectivo con capacidades adicionales, es convocado para asistir a las poblaciones organizadas de migrantes, quienes buscan asesoría para el desarrollo de proyectos locales en sus regiones de origen. En la actualidad estas personas son los gestores en la elaboración de propuestas que involucran a 2,100 personas.

4.6.5.- Proyectos de movimiento temporal de trabajadores agrícolas

Desde 1997, la ciudad de Cataluña desarrolla un programa de movimiento temporal de trabajadores agrícolas con Marruecos, Colombia y Rumania (ver figura 4.15). Para la ejecución de este proyecto, la Unión de Pagesos siguió el siguiente procedimiento: realizó consultas con el Departamento de Trabajo de la Comunidad de Catalunya, que tenía registrados a 25,000 desempleados, la inmensa mayoría de origen español; al ser invitados a la cosecha de ese año, de las 25,000 consultadas solamente 1,865 (7.5% del total) mostraron cierto interés; sin embargo, esta lista se redujo a sólo 600, de cuya cantidad finalmente aceptaron 68 personas, algunas de las cuales eran inmigrantes o hijos de inmigrantes, es decir, *los españoles rechazaron los puestos en razón*

de las condiciones laborales y fundamentalmente, de los sueldos ofrecidos por los patrones.

Ante esta circunstancia, la Unió de Pagesos, que ya desde 1999 había ensayado embrionariamente la contratación de trabajadores en sus países de origen (solamente 34 colombianos), amplió el programa en 2000 a 250 personas; en 2001 la cifra se elevó a 2,199 y para el año 2002 se llegó a los 2,395 trabajadores contratados²⁴⁸.

Figura 4.15.- Proyectos de codesarrollo en ejecución. Resultados

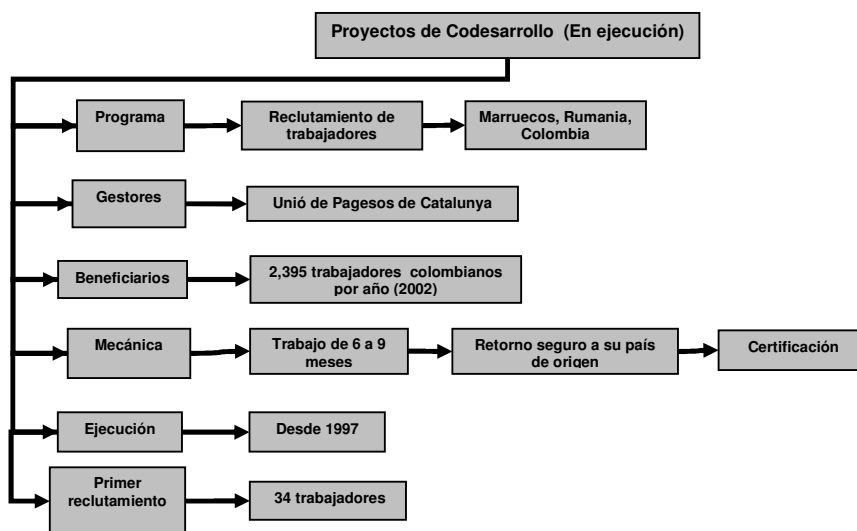


Figura: propia

La necesidad de un plan de contratación de trabajadores en país de origen no solamente se originó en el desprecio que tenían los españoles respecto del ofrecimiento de un puesto en el agro. De hecho uno de las razones más poderosas radicaba en los afectos que la migración desorganizada tenía en cinco de las poblaciones: Torres de Segre, Torrente de Cinca, Alcarrás, Mollerusa y Tèrmens, ciudades que reciben el impacto más directo del ingreso de los inmigrantes no comunitarios. Con este plan, el objetivo final era que dichas poblaciones no sufrieran los efectos negativos del desorden migratorio imperante hasta el momento.

La mecánica del proyecto es la siguiente: los contratos son generalmente de tres meses, prorrogables hasta por dos veces, esto es, el

²⁴⁸ La contratación en origen de trabajadores extranjeros en la Unió de Pagesos, Gabinet d'Estudis Socials, Barcelona, Noviembre de 2002, MPDL, Universidad Pontificia de Comillas, p. 4.

contrato puede alargarse a 9 meses; una vez finalizado el contrato, el trabajador tiene la oportunidad de integrarse hasta por cuatro ocasiones consecutivas, a cuya finalización, puede solicitar un permiso de trabajo a las autoridades correspondientes.

El proyecto tiene una serie de complejidades administrativas: se diseña una Comisión de Seguimiento para la contratación; se realiza una evaluación de un mes de los trámites de ingreso; realización de un contrato genérico para que el ministerio de inmigración y extranjería dé el visto bueno; realización de un contrato nominal para cada trabajador; firma y sello de ministerio y trabajador para que finalmente éste último tramite su ingreso a España en el consulado correspondiente. Este trámite puede durar hasta cuatro meses, con lo cual los involucrados (inmigrante, agricultores, ministerios, autoridades locales) deben planificar los tiempos de contrato para que éstos coincidan con la época de la cosecha.

El esfuerzo que realiza esta fundación tiene otro componente: el diseño de un esfuerzo económico para la integración de los inmigrantes durante el tiempo de estancia en el país, a través de la construcción, habilitación o rehabilitación de espacios comunes para que los trabajadores vivan en condiciones mínimas de bienestar. Esta infraestructura es evaluada por el Ministerio de Salud; además, se diseñan proyectos paralelos a la contratación: por un lado, el establecimiento de un nivel salarial mínimo (4.57 Euros la hora para 2004); un proyecto de formación y capacitación para los trabajadores inmigrados a Barcelona que consiste en talleres de capacitación en temas como recolección y manipulación de fruta; prevención de riesgos laborales y primeros auxilios; cursos de capacitación en poda; lengua española y catalán; administración y organización en la familia; planificación familiar y prevención de enfermedades contagiosas, nutrición infantil, relaciones familiares, además de actividades de tipo lúdico, especialmente en el ámbito deportivo.

Finalmente, el último proyecto paralelo se centra en la capacitación sobre cooperativismo, esto es, en el diseño de proyectos productivos para que, una vez finalizado el contrato, y bajo el seguimiento de las autoridades tanto españolas como colombianas, marroquíes o rumanas, se inserten proyectos productivos para lograr la retención de trabajadores.

¿Los resultados? en el ámbito negativo, a unos días de terminar sus contratos en el país, una cantidad cercana al 20% de los trabajadores abandonan sus labores para dirigirse a casa de familiares o amigos, con el objetivo de permanecer en el país como “sin papeles”; sin embargo, el nivel de retorno de migrantes con contrato terminado es del 80%, lo que está incluso por encima de los promedios de retorno que se daban antes de la instalación de políticas restrictivas de parte de las naciones receptoras en los años 70. Ante esto habrá que advertir que no ha habido políticas migratorias en la historia que hayan logrado un nivel de retorno del 100%.

El proyecto antes mencionado tiene diferencias sustanciales con las propuestas mencionadas en líneas anteriores. En este caso, *se promueve la migración de carácter temporal y focalizada a sectores productivos específicos con la idea de recuperar la circularidad migratoria*, añadiendo estrategias adicionales de capacitación y certificación de las habilidades de los trabajadores, además de que no se cierra la posibilidad de que la personas pudiera eventualmente solicitar su residencia al cumplir ciertos plazos. Aquí existe un incentivo positivo: la posibilidad de repetir el contrato y con ello alejarse de las situaciones de irregularidad. Al parecer para algunos este incentivo aun es insuficiente, pero para la mayoría ha significado la posibilidad de tener un ingreso sin someterse a los peligros de la irregularidad. En este sentido, cabe mencionar que este nivel de retorno se ha mantenido en los últimos cinco programas, lo que ya le concede cierta consistencia como marco de referencia para el diseño de proyectos similares.

4.6.6.- Proyectos de codesarrollo en Francia

En el caso de los proyectos de codesarrollo de Francia, hay algunas líneas de referencia que distintas a las que ejecuta España. Francia desarrolla sus políticas de codesarrollo bajo el auspicio del gobierno federal y delega las funciones de administración de los acuerdos en el Ministerio de inmigración, que hasta hace poco tiempo aun conservaba el título de Ministerio para la Inmigración y el codesarrollo y que por diversos cambios de gobierno, especialmente desde la llegada al poder de Chirac, cambió su título, aunque dejando intacto el interés por las políticas de codesarrollo. En el caso español, hay una alta participación de organizaciones no gubernamentales (ONG's) como organismos que diseñan los proyectos, que son financiados por el gobierno bajo el esquema de la subcontratación o consiguen financiamiento de los gobiernos autonómicos.

Lo que ha preferido Francia es la cooperación internacional, soportada en acuerdos binacionales de codesarrollo, instrumentos que se firman con los países con los cuales se tiene una mayor dependencia migratoria, como es el caso del acuerdo de Codesarrollo firmado con Mali en 2000. La primera estrategia del citado acuerdo fue dar representación institucional a este consenso; a tal efecto, se inauguró el Comité Mixto Franco-Maliense para el codesarrollo que se encarga en la actualidad de administrar diversos convenios de cooperación en materia formación profesional, capacitación, sensibilización y generación de empresas.

Figura 4.16.- Proyectos de codesarrollo en ejecución

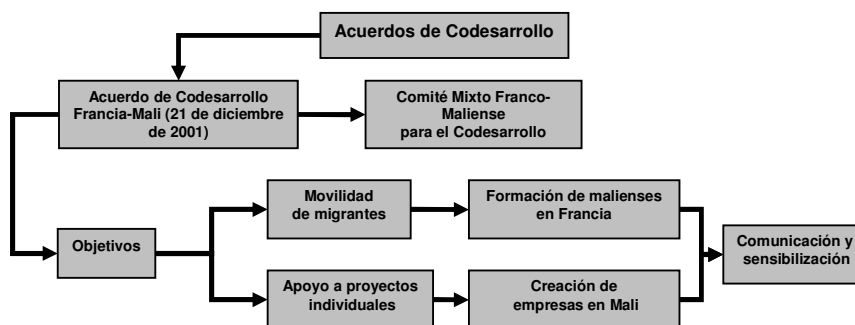
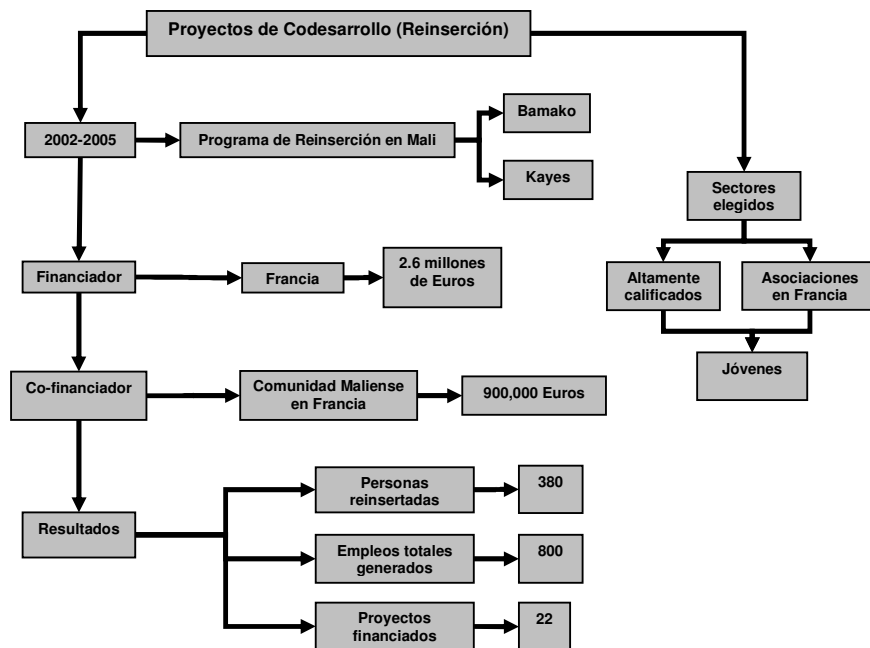


Figura: propia

El esquema sobre el que se apoya el acuerdo de referencia, es la red migratoria entre malienses en Francia y sus comunidades en Mali; se busca potenciar la red como *esquema de retención* antes que como un canal de movimiento migratorio binacional, aunque no se desecha su uso para el movimiento temporal de trabajadores, pero como parte de un instrumental amplio. En este caso, la red sirve como canal de transferencia de remesas, de capacitación, etc.

Fundado en este esquema en 2000, Francia y Mali suscribieron un acuerdo binacional para la reinserción o reintegración de trabajadores en Mali. El esquema contempló el financiamiento de 22 proyectos productivos que están dirigidos en la actualidad por 380 personas malienses que anteriormente vivían en Francia y que voluntariamente se integraron a los programas de capacitación, con la garantía de que al término de sus cursos, se les involucraría en los citados proyectos. Estas acciones de desarrollo local, según el informe 2005, habían creado 800 empleos.

Figura 4.17.- Proyectos de codesarrollo en ejecución. Resultados



Figura; propia

Un principio que se repite en Francia como en España, es la condición relacional de los movimientos migratorios. En el esquema antes descrito, se aprecia que los financiamientos están dirigidos claramente a dos poblaciones

de Mali (Bamako y Kayes), cuyos habitantes en su mayoría se han asentado en París. Uno de las características de este proyecto es que los elegidos para la capacitación fueron personas con grados de especialización alta, no exclusivamente en términos académicos sino, por ejemplo, en términos de sus oficios, lo que podría esconder un esquema de exclusión, tomando en cuenta que la inmensa mayoría de los malienses no tienen las capacidades requeridas en este proyecto, lo que también debería tomarse como una seria limitante.

La pretensión de Francia es que este esquema de trabajo binacional, sea el marco de referencia para los esquemas de cooperación que desde 2005 está firmando este país con Senegal, Marruecos y las Comores. Los resultados de estos acuerdos se verán en un promedio de cinco años, si tomamos como ejemplo el convenio firmado con Mali, cuyo arranque se dio en el año 2000 y que apenas en 2005 viene dando resultados. En este sentido, se esperaría que los primeros resultados de estos convenios se dieran después del año 2011.

Figura 4.18.- Proyectos de codesarrollo en ejecución

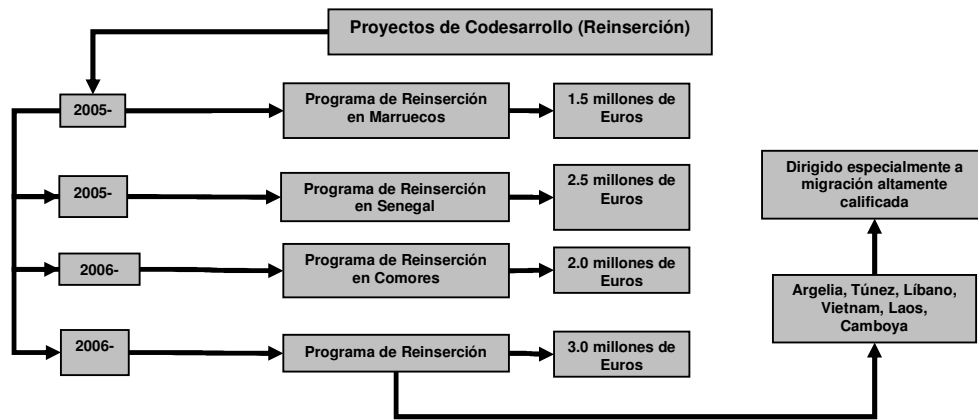


Figura: propia

Otro esquema que está cobijado por los convenios binacionales, es la migración altamente calificada, a la espera de que tenga dos efectos diferenciados, pero los dos relacionados con el desarrollo: uno sería su participación en el diseño de proyectos de desarrollo local en sus países de origen, y un segundo sería su participación en el mercado laboral francés, cuya demanda de trabajadores con estas características ha crecido, al igual que en otros países, especialmente Alemania. En este caso la demanda se centra en personal capacitado en el área de la informática y sus disciplinas relacionadas.

4.7 Las limitaciones y las fortalezas del Codesarrollo como mecanismo para la gestión de flujos migratorios

4.7.1.- Las limitaciones

La presente investigación inició su travesía con tres preguntas que se pretendía interpretar en su clave de ejes de trabajo: ¿el modelo es capaz de beneficiar a inmigrantes indocumentados? La respuesta parece apuntar a responder que no, pues todos los proyectos presentados establecían, implícita o explícitamente, la necesidad de que los beneficiarios de los programas fueran personas regulares en el país de recepción. Sin embargo, debemos advertir que *los fines del codesarrollo no consisten en atacar el problema de la irregularidad, sino establecer mecanismos de prevención de la expulsión en poblaciones perfectamente definidas, a través de programas de desarrollo local, es decir, el codesarrollo en este sentido es limitado, pero no ineficiente*, su virtud no es la masividad, sino la selectividad, no en términos excluyentes, sino bajo el principio de que es necesario dotar de eficacia a sus acciones. En este sentido, una limitación es su modesta capacidad de abarcar a los colectivos más desfavorecidos de la migración, pero su intención es relacionarse con ellos antes de que éstos se involucren en situaciones de irregularidad.

La segunda pregunta era: ¿el modelo es lo suficientemente flexible como para beneficiar a las comunidades indocumentadas o sólo puede cubrir a los colectivos de migrantes legalmente establecidos en el país de recepción? los resultados verificables, apuntan a considerar que los proyectos contemplan casi exclusivamente a colectivos organizados o a ciertos grupos que tienen experiencia en la cooperación y que a su vez han construido una red de comunicación con sus comunidades de origen. De hecho, incluso sin la existencia de los programas de codesarrollo, estos grupos han tenido experiencias de trabajo, de transferencia de remesas, de movimiento binacional de personas. Sin embargo, debemos aclarar algo: el hecho de que estos colectivos hayan sido integrados a la agenda de la cooperación binacional a través de los acuerdos de codesarrollo, ha ampliado la capacidad de éstos para incidir en la política pública de las dos naciones, es decir, *el codesarrollo ha*

potenciado las virtudes de la red migratoria. Quizá la debilidad más evidente siga residiendo en la no cobertura de inmigrantes indocumentados.

La tercera pregunta que se hizo fue: ¿el modelo de codesarrollo es capaz de cubrir toda la gama de migrantes o sólo puede cubrir a los migrantes organizados, es decir, aquellos colectivos con capacidad de participar de los proyectos de cooperación internacional? esencialmente podemos responder que los proyectos de codesarrollo sólo pueden ser administrados por colectivos que tienen un cierto nivel de organización o que tienen experiencia en la cooperación internacional, lo que relega casi a la totalidad de inmigrantes. Pero el codesarrollo ha visualizado estas limitaciones y se ha embarcado precisamente en esfuerzos de organización de colectivos desde sus naciones de origen; ha establecido que la mejor estrategia de desarrollo reside en los programas de concientización, capacitación, habilitación, para desarrollar acciones de desarrollo desde las poblaciones locales y para las poblaciones locales, con el auspicio y apoyo complementario de las diásporas. Por lo tanto, el codesarrollo está diseñado para apoyar las iniciativas locales: ampliar las perspectivas de desarrollo local, en cuyo origen está precisamente la salida masiva de personas a otros países.

Adicionalmente, otras limitaciones a las cuales el codesarrollo debe responder puntualmente, son aquellas que tienen su origen en deficiencias que se localizan en ciertos principios rectores de su funcionamiento:

- La condición de la transversalidad.- Para el buen desarrollo de las propuestas de Codesarrollo, las instancias de gobierno en el país receptor y de origen deben tener en sus programas de trabajo acciones dirigidas a las comunidades migrantes o inmigrantes. La realidad es que, salvo las estructuras de gobierno dedicadas al control y administración de la migración interna y externa (ministerios de migración o equivalentes) casi ninguna instancia tiene en sus acciones un programa de migración y si el programa existe, se integra como estructura con poca o nula capacidad operativa y con escasos recursos. Esto es cierto en el caso de los gobiernos de los estados expulsores.

La transversalidad supone la creación de mecanismos de cooperación entre la administración pública y las instancias de intervención social directa como las organizaciones no gubernamentales (ONG's), las instituciones de investigación y otros, situación que poco se da, ante la desconfianza que tienen

los actores involucrados para establecer una relación. Por un lado, los gobiernos en sus diversos niveles desconfían de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) por ser en muchos casos muy "críticas" o por que para muchos funcionarios (con una buena cantidad de razones justificadas) muchas ONG's son sólo negocios disfrazados de alguna causa legítima. Del otro lado, las ONG's u otras organizaciones afines desconfían de las estructuras de gobierno a las que asocian con la corrupción, la ineficacia y con acciones con tintes de proselitismo electoral, opinión que también en muchos casos está justificada.

- La condición educativa.- La eficaz ejecución de los proyectos de codesarrollo requiere de mecanismos de educación, información y capacitación hacia las comunidades migrantes e inmigrantes y sus familias, a fin de hacerles saber los objetivos, la justificación, los recursos y las potencialidades de la cooperación internacional en materia de migraciones. Si esta población va a ser el actor central de las acciones y de la ejecución de los proyectos de intervención en las sociedades receptoras y de origen, es necesaria su capacitación para convertirlos en cooperantes.

Esta condición no está siquiera contemplada, especialmente en las naciones expulsoras, aunque tampoco en las naciones de origen hay programas con esos objetivos, salvando casos significativos, pero que no hacen la generalidad.

- La condición democrática como factor de expulsión.- La migración internacional no sólo es originada en la falta de desarrollo en las naciones pobres, sino en la ausencia de democracia.

La democracia indica acceso a las posibilidades de progreso, libertad de participación en los procesos de decisión política, "Las personas no pueden ser consideradas sólo como agentes de desarrollo económico que benefician con su trabajo a las economías del Norte y con sus ingresos a las economías del Sur.

El motivo de fondo de la emigración es la ausencia de democracia y libertades, es la ausencia de un sistema político basado en el respeto, defensa y promoción de los derechos humanos.”²⁴⁹

La condición administrativa.- el desarrollo óptimo de los proyectos de codesarrollo requiere la coordinación de las autoridades locales de uno y otro lado del movimiento migratorio. Pero su eficacia descansa en que las dos entidades tengan ciertos grados de homogeneidad en sus capacidades de acción en el ámbito de la cooperación internacional. Para el caso de las regiones de la Unión Europea, y soportados en la información vertida anteriormente, podemos afirmar que una gran cantidad de localidades europeas se han visto afectadas positivamente por un proceso de descentralización administrativa de gran envergadura, lo que les ha permitido emprender acciones de asistencia internacional en razón de las facultades legales concedidas por el gobierno central de sus estados. Por ejemplo, la mayoría de las administraciones españolas tienen una legislación que les permite disponer de infraestructura, de planes y de recursos financieros para la ejecución de programas de cooperación al desarrollo; el caso contrario es el de los gobiernos locales de las naciones expulsoras. Este es un escenario casi contrario a la evolución administrativa de la UE: en la mayoría de los casos, los gobiernos aun soportan la centralidad abrumadora de sus gobiernos nacionales. Adicionalmente, sus gobiernos centrales tienen en exclusiva la competencia para la aprobación, administración y ejecución de los proyectos de cooperación internacional, lo que avanza en contra de una cooperación eficaz entre administraciones con amplia capacidad de movilidad e independientes, respecto de autoridades locales del país pobre, que tienen escasa o nula autoridad para administrar los acuerdos de cooperación.

Por lo que respecta a las condiciones particulares o específicas, las más importantes limitaciones de los proyectos de codesarrollo son:

²⁴⁹ Pablo Izquierdo Juárez. La convivencia en el espacio euromediterráneo. Los límites del codesarrollo. Seminario Internacional sobre la "Convivencia en el espacio Euromediterráneo", Fundación Promoción Social de la Cultura, Madrid, septiembre de 2001.

A.- Es cuestionable la viabilidad de los proyectos productivos generados por migrantes/inmigrantes no educados en el desarrollo de empresas, cuando la mayoría de ellos han vivido en una condición de subordinación respecto de un patrón o empleador²⁵⁰, lo que tiene una relación directa con el apartado de la condición de educación de los migrantes como cooperantes internacionales.

B.- La viabilidad de las empresas dirigidas por migrantes/inmigrantes en un contexto en el cual la producción, distribución y consumo de productos está dominada por las grandes empresas transnacionales y por modelos de productividad, diseño y *marketing* fuera del alcance de pequeñas empresas. En la actualidad, toda empresa que pretenda sobrevivir debe estar conectada a los avances más importantes en el escenario internacional, es decir, debe montarse en la “globalización” (internet, procesos productivos *justo a tiempo*, distribución local, nacional e internacional, nuevas formas de organización interna, etc.), lo que está fuera del alcance de los migrantes.

La concientización de los ejecutores de los proyectos de cooperación internacional.- Si en el segundo punto se habló de la educación de los migrantes e inmigrantes, otras de las condiciones ineludibles sería la educación de los líderes de proyecto, de los titulares de las áreas de la administración pública, de los presidentes municipales, alcaldes, etc., quienes requieren de una educación en dos vertientes: una educación para la multiculturalidad y una educación para la cooperación internacional. Sin esta educación, cualquier acuerdo de cooperación pasa por la “traducción” de personas insuficientemente capacitadas, lo que derivaría en programas deformados y sin ninguna posibilidad de éxito. Esta es la situación promedio que encontramos en estos momentos en el mundo: programas de cooperación migratoria sin verdaderos “cooperantes”.

Vistas las limitaciones de los programas y proyectos de codesarrollo, pareciera que no hay ninguna viabilidad en su establecimiento como modelo de administración binacional migratoria; entonces, ¿cuál es la razón por la cual se está ejecutado en la actualidad y porqué se está debatiendo en los más importantes centros de investigación migratoria en Europa?; ¿porqué más de

²⁵⁰ Algunos de las reflexiones respecto de las limitaciones de los programas de cooperación en materia migratoria se pueden localizar en Lelio Mármora. Las políticas de migraciones internacionales. Eds. Paidós/OIM, Buenos Aires, Argentina, 2002, 443 pp. Especial atención merece el capítulo 9 sobre “Las políticas de incorporación del inmigrante” pp. 325-373.

30 gobiernos locales en la UE (la mayoría españoles y franceses) desarrollan en la actualidad proyectos con la etiqueta de *codesarrollo*, si hay evidencias tan claras de que su futuro es inexistente?

4.7.2.- Las fortalezas

El presente apartado se pretende como una respuesta a los cuestionamientos resumidos en la idea de las *limitaciones* del modelo de codesarrollo.

Cuestionamiento número 1: ¿el codesarrollo requiere de la transversalidad para funcionar? No, de hecho se ha insistido en denominar a este tipo de proyectos como *esfuerzos de abajo hacia arriba*, esto es, iniciativas que buscan matizar, evadir, sortear los comportamientos promedio de los estados nacionales ante la inexistencia de espacios democráticos para la participación de otros actores relevantes que no sean el Estado. *La condición antidemocrática del Estado en el diseño de sus políticas migratorias hace inviable ningún proyecto de codesarrollo, pero sólo si se interpretan como proyectos de carácter vertical, esto es, creados bajo el auspicio del centro.* Como las acciones de codesarrollo son esfuerzos de base, no es necesaria la condición de transversalidad. Además, el que los programas estatales no ejecuten las líneas de codesarrollo, supone una ventaja: las regiones están en posibilidades de definir estrategias a partir de sus muy propias particularidades, necesidades, limitaciones y herramientas, para la mejor gestión de este movimiento de personas. Más aun: *la existencia de programas transversales podría limitar el margen de acción de las localidades si recordamos que el impacto de las migraciones es diferenciado entre las regiones de un país y que por tanto, éstas requieren estrategias diferentes a las que usaría un gobierno local que no fuera afectado decisivamente por las olas migratorias.*

Segunda pregunta: ¿la ejecución de los proyectos de codesarrollo requieren de una población migrante capacitada? Evidentemente si, pero precisamente es una de las funciones más relevantes del codesarrollo, visto que *su función no está reducida a incidir en la regulación de los flujos migratorios, función que es más bien competencia de los estados nacionales.* El codesarrollo, al afirmar la premisa de habilitación, capacitación y la ampliación de capacidades, define sus estrategias con el objetivo de que las

diásporas incrementen sus habilidades para sortear diversos problemas de integración, reintegración o definición de sus propias estrategias de desarrollo visto que, como hemos dicho reiteradamente, tiene la virtud de la iniciativa, que hace falta fomentar a través de los programas conducentes.

Pregunta 3: *¿se requieren condiciones de democracia para que las acciones de codesarrollo funcionen? la integración de colectivos que siempre han sido relegados de las políticas nacionales es claramente una acción de fomento de la democracia; no se puede interpretar a la democracia como una entelequia, su vida se manifiesta en los actos de la localidad y el codesarrollo apuesta claramente al desarrollo de condiciones democráticas en los proyectos: antes incluso que sus impactos en la inversión productiva, el codesarrollo ha insistido en afirmarse como un proyecto que promueve las buenas prácticas, entre las cuales está por supuesto el ejercicio de la participación como base de la legitimidad. No debemos cansarnos de insistir: los resultados de un proyecto no pueden medirse solamente en términos de lo que se puede contar, también los resultados de las iniciativas deben ponderarse a partir de los efectos adicionales que genera, es decir: la integración de los excluidos, la participación de la sociedad civil, la ampliación de capacidades de colectivos olvidados de la agenda social.*

La democracia es una condición, no sólo para la viabilidad del codesarrollo, sino para cualquier fin de desarrollo de una nación. El codesarrollo promueve la construcción de espacios locales de democracia, pero no puede promover la democracia. La democracia es una condición macro que no compete ni es función de estos proyectos, antes bien, es un proyecto global que debe involucrar a todos y cada uno de los actores del devenir de una nación.

Pregunta 4: *¿el desarrollo de los proyectos de codesarrollo requiere de la coordinación de las autoridades locales? Por supuesto que sí, pero hasta ahora, incluso por encima de las dificultades por la experiencia de unos y la inexperiencia de otros, amén de las capacidades diferenciadas, los proyectos han logrado iniciar su vida. Incluso se ha logrado bastante más: los programas de codesarrollo se han integrado como parte de las políticas de cooperación internacional de las regiones de origen y las de expulsión, por lo cual se han*

vuelto temas de una agenda permanente que no está sujeta a los vaivenes del acontecer político en los países respectivos.

Pregunta 5: ¿es una limitante la situación de subordinación y la ausencia de elementos de concientización en los colectivos migratorios, para la ejecución de los proyectos de codesarrollo? Claramente si, pero *la única condición que se espera de los proyectos es que no hagan precisamente lo que hace el Estado: discriminar a los inmigrantes, utilizarlos como fuente de ingresos y como personas de segunda o tercera categoría o diseñar políticas que reivindicar su condición de actores victimizados.* Para el codesarrollo, evadir estos principios equivale a conceder poder, espacios de reconocimiento a las diásporas. Hoy el Estado evade dar estos espacios de una vez por todas a estas personas, quizá a la espera de que su condición actores explotables se reduzca. Quien auspicia los ambientes de falta de conciencia sobre el fenómeno migratorio y a quien parece convenirle que los migrantes sigan subordinados y vulnerables es al Estado. El codesarrollo no está de acuerdo y por eso promueve prácticas alternativas.

Conclusiones

Este último apartado se desarrollará de la siguiente forma: se presentarán unas *Conclusiones* a los capítulos desarrollados, y finalmente se propondrán unas *Consideraciones finales* que pretenden cerrar algunos temas que se considera necesario atender antes de cerrar esta investigación.

Respecto del *primer capítulo*, la hipótesis inicial quedó incumplida, ya que se consideraba mayor la capacidad de las normas internacionales para limitar las políticas excluyentes dirigidas hacia los colectivos migratorios. De hecho, al considerar que tanto las normas internacionales como la legislación local eran “fuentes de codificación complementarias” (p. 41), al final de este capítulo se concluyó que esto no es siquiera cercano: que si bien es cierto los estados nacionales tienen como marco de referencia a la legislación internacional, al momento de definir intereses nacionales, poco toman en cuenta este acervo. Sin embargo, más allá de su capacidad de castigo, se insistió en que *los instrumentos internacionales de protección migratoria tienen su virtud y su frontera en su condición de guía de buenas prácticas*, de ahí la necesidad de buscar alternativas que fortalecieran el poder de castigo a las naciones que incumplieran ciertos mandatos, y eso sólo era posible al analizar los espacios de integración, cuyo ejemplo más acabado es la Unión Europea (UE).

Siguiendo esta línea, el *segundo y tercer capítulos* debatieron sobre la polémica que guardan las naciones miembros de la UE y las instituciones comunitarias, de cara a la construcción de normas armonizadas en materia de migración. La hipótesis de estos dos capítulos era que, si en el ámbito de los intereses estatales o de las normas internacionales, las posibilidades de diseño de marcos de comportamiento eran nulas en razón de la preponderancia de intereses locales y de la voluntariedad en el cumplimiento del acervo jurídico multilateral, entonces resultaba de sumo interés la búsqueda del ensayo más cercano al principio del cumplimiento obligatorio de normas emanadas de un organismo no nacional.

Respecto del *segundo capítulo*, se logró advertir lo siguiente: al interior de las naciones más poderosas de la UE hay políticas en diferentes niveles y con diferentes matices: por un lado, estrategias de integración y de asistencia para las poblaciones ya asentadas, y por otro lado, acciones de endurecimiento

de las fronteras externas, esencialmente condicionadas por el llamado *Espacio Schengen*. Lo que nos presenta como conclusión el capítulo de referencia, es que en el diferendo con las instituciones comunitarias, el interés nacional se impone y marca las tendencias en política migratoria europea, lo que atenta contra el principio de comunitarización que es consubstancial a la integración europea. Esta situación no hace más que demostrar la evidente debilidad de las instituciones de la UE desde los inicios del presente siglo, especialmente desde la fracasada Constitución Europea.

En relación al *tercer capítulo*, la hipótesis estimaba que el desarrollo de una normativa comunitaria en materia de migraciones internacionales podría generar un efecto demostración en las políticas multilaterales, cuya valía es impagable ante la radicalización de las políticas nacionales y las evidentes limitaciones de las normas internacionales, que aumentan el grado de vulnerabilidad de las poblaciones migratorias.

Lo que se desprende del capítulo tercero, es que hay severas limitaciones en el desarrollo legislativo comunitario en materia de política migratoria; que el único instrumento de referencia comunitario es uno cuya razón es la cooperación policiaca y no la protección migratoria (Schengen); que las pocas normas construidas caen en la irrelevancia ante la posibilidad de que las naciones argumenten *emergencias migratorias*, y que al final del camino las naciones en lo particular, por lo menos hasta hoy, han ganado la partida a la unificación europea, cuyo resultado es el aumento de la vulnerabilidad de migrantes extracomunitarios: en la actualidad es la región del mundo en la cual mueren más migrantes, situación que en nada prestigia a la región que dice llamarse cuna de la democracia.

Finalmente, con respecto al *capítulo cuarto*, la hipótesis planteaba que, ante las limitaciones de la triada en la definición de políticas migratorias eficientes (al referirnos a triada identificamos al Estado, las normas migratorias y el espacio de integración) y ante la existencia de una discurso radicalizado y de criminalización de las poblaciones en movimiento, era necesario la búsqueda de una alternativa de protección migratoria alternativa al discurso imperante.

Al desarrollar como proyecto alternativo al codesarrollo, se superaron las expectativas de la investigación: si bien en un inicio se definió a este proyecto

como parte de la cooperación intergubernamental que integraba a colectivos locales, la realidad fue haciéndose más sugerente: el codesarrollo ciertamente plantea no sólo la protección, sino la habilitación, la capacitación, la legitimidad en los proyectos, la participación democrática, la gestión, administración, solidaridad y una gama amplia de conceptos que evaden sustancialmente el discurso estatal.

Además, el codesarrollo se plantea a sí mismo como un proyecto desde abajo y hacia arriba, rechaza la centralidad del Estado como diseñador exclusivo y excluyente de política migratoria, pero sin restarle su espacio relevante, más no único. Pero además, el codesarrollo advierte que no es la solución a los problemas de la migración, que no pretende incidir en el movimiento internacional de personas porque eso es competencia del Estado: lo que pretende el codesarrollo es asumirse como una estrategia complementaria a los programas de desarrollo local de las naciones expulsoras, haciendo uso de las prácticas de la cooperación internacional para el desarrollo, que como su nombre lo indica, tiene como misión ampliar las capacidades, las libertades y las opciones de los seres humanos (en este caso los migrantes) utilizando la movilidad migratoria como herramienta de intervención en espacios locales, ahí donde se localiza en la realidad la problemática, pero también la potencialidad de la migración, en un contexto en el cual se mira a estas poblaciones en movimiento con una óptica radicalmente distinta al discurso actual: la migración tiene efectos deseables, pues es un actor que innova, que reflexiona, que administra, que es capaz de superar su condición de vulnerabilidad si es apoyado en estrategias responsables.

Consideraciones finales

En el ámbito de la cooperación internacional se habla invariablemente de los *efectos multiplicadores de una acción*. Es decir, que un resultado positivo puede generar un *efecto demostración* (que otros quieran copiar un proyecto exitoso); que la iniciativa tenga un impacto mayor al previsto, esto es, que el aumento de la cobertura educativa en ciertas poblaciones -por ejemplo- entendida como fin último, genere a su vez el que la población beneficiaria reduzca sus comportamientos riesgosos (que use el preservativo para evitar el contagio del VIH-Sida, que se lave las manos después de ir al baño o que hierva el agua para beber o para preparar la comida, es decir, que evite las enfermedades)

Las iniciativas de cooperación internacional tienen esa naturaleza: pretenden que los proyectos de desarrollo no sean evaluados solamente desde el criterio de la cantidad de personas afectadas o desde la ponderación de resultados que supuestamente *miden* la eficacia y el éxito o no de un esfuerzo. La cooperación internacional apuesta a que todo resultado genere un ambiente distinto al que se conoce y que por sobre todas las cosas, sostenga en el tiempo y en el espacio los efectos positivos de la intervención: que se haga *autogestionable y sostenible*.

Autogestionable, porque la asistencia no genera dependencia, más bien amplía las capacidades que de origen tienen las poblaciones locales; sostenible, porque dicha intervención busca la repetición de círculos virtuosos a partir de que un beneficiario sea el canal a través del cual otras personas se integren a una nueva situación.

Esto es especialmente válido en el caso de los proyectos que se comienzan a desarrollar con la etiqueta de codesarrollo. En los últimos años en que ha entrado como tema de debate, el codesarrollo ha sido interpretado como un modelo cuyo objetivo último es la retención y la modulación de los movimientos migratorios internacionales. Nada más alejado de la realidad: *el codesarrollo, según podemos concluir, pretende desarrollar las capacidades individuales y colectivas para que la persona amplíe sus oportunidades de acceder a mejores bienes en un contexto local, sin que tenga que mediar un impacto en el movimiento internacional de personas, pero teniendo como*

plataforma de apoyo a las diásporas, la comunidad de migrantes organizados que han logrado establecer sus redes de comunicación, de transferencia de remesas, de experiencias. El codesarrollo es una herramienta para el desarrollo local, no un arma para presentar oposición al movimiento internacional de personas.

El codesarrollo, visto desde esta perspectiva, *es una herramienta complementaria para el desarrollo local*, que a su vez puede impactar positivamente a las poblaciones del país receptor a través de la creación de centros educativos, de estrategias de capacitación, de programas de certificación y habilitación. *No pretende, bajo ninguna circunstancia, ser el origen de políticas de retorno forzado, pues reconoce que la movilidad es una fuente de desarrollo, por tanto rechaza la implantación de estrategias para su represión.*

El codesarrollo busca desarrollar, ampliar oportunidades, opciones, potenciar capacidades, no para evitar la migración como un fin último; el codesarrollo usa como herramienta a la diáspora, como puede utilizar otras fuentes de apoyo como las corporaciones, las empresas, las ONG's, las administraciones locales, etc. El retorno en este caso, es sólo un parte de las muchas herramientas que propone.

¿Porqué la migración? no solamente porque es uno de los temas más complejos y urgentes de la agenda internacional, sino porque el migrante mismo tiene una serie de virtudes no explotadas como factor multiplicador: su capacidad de iniciativa, que se refleja en su esfuerzo por moverse de un país a otro; su capacidad de planificación, al tener que sortear las dificultades inherentes a su condición, y además por ser un generador nato de capital social.

En el actual escenario internacional, es muy frecuente el planteamiento de que a problemas globales, respuestas globales. Si alguna iniciativa quiere modificar comportamientos, debe ser desde un ámbito lo más cercano a las redes de poder internacional. Parece que la realidad nos condena a no ser capaces de modificar nuestro entorno si no es siendo parte de las elites; otro discurso nos dice igualmente, que el efecto de las iniciativas debe ser de magnitud, ya que entre más pequeña, menos puede marcar alguna tendencia. Si nos atenemos a esto, aceptamos que sólo el 2% de la población mundial

(que tiene en su poder el 50% de la riqueza planetaria²⁵¹) es la única en condiciones de generar cambios globales.

Sin embargo, si algo nos ha mostrado el actual escenario es la emergencia de las iniciativas de la sociedad civil en diversos ámbitos: la lucha contra el calentamiento global, contra el tráfico de personas, contra el hambre, contra las armas, contra el tráfico de niños, por los derechos de la mujer y muchos otros.

Por esto, la pregunta es fundamental: ¿estas nuevas formas de organización han logrado algo? Si en la actualidad siguen muriendo personas por todas las causas que dicen defender estas instancias, ¿su acción no es viable? Aquí nos encontramos con el dilema planteado desde el principio a propósito del modelo de codesarrollo: viabilidad contra inviabilidad.

Si nos atenemos a los resultados, claramente hay un fracaso en todas y cada una de las organizaciones defensoras de derechos humanos o de lucha por el medio ambiente o de defensa de los derechos del niño o del migrante. Sin embargo, el fracaso no se mide solamente por un solo criterio, y esto es especialmente crítico en el caso de la cooperación internacional: la pretensión, amén de los resultados, es la generación de nuevas formas de comportamiento, que en la investigación que se presenta al lector, ha sido definido como *buenas prácticas*, cuya función no reside solamente en la consecución de resultados medibles, sino en el ensayo de nuevas formas de relación.

Al ensayar nuevas formas de hacer, se definen equivalencias: equivalencias implica resignificar a un actor: el migrante que antes era considerado como un lisiado político, ahora es asumido como un actor relevante en las mecánicas de desarrollo, pero cuya intervención no se usa para atacar la movilidad migratoria, sino para hacer de ésta una función complementaria a los esfuerzos nacionales y fundamentalmente locales. El migrante es ahora visto, desde estos proyectos, como un actor racional, que no sólo utiliza el raciocinio para esquivar las dificultades de su ingreso a un país o para enviar las remesas a su familia: es un actor racional porque ha logrado construir espacios de acción en circunstancias totalmente desfavorables, porque ha definido una estrategia de administración de esfuerzos, porque ha

²⁵¹ World Institute For Development Economics Research, 2006.

logrado evitar la pauperización de su familia desde espacios fuera de la región en donde se localizan sus dependientes. El migrante se vuelve fundamental porque es el constructor de nuevas prácticas y porque no es lo que dicen las opiniones tradicionales: es una amenaza, es un peligro. Al contrario: el migrante es una oportunidad.

Ante cualquier iniciativa, siempre hay un escepticismo muy fundamentado respecto de la viabilidad de una propuesta nueva. Su práctica supone afectar intereses arraigados, legales e ilegales; implica luchar contra la comodidad en la cual la certeza dice que nada se puede modificar.

El codesarrollo es una propuesta de nuevas prácticas. Las normas internacionales como las conocemos, condenan al migrante internacional a ser un actor pasivo; el acervo jurídico internacional, que es de una utilidad incuestionable, cada vez va perdiendo su capacidad de influencia, pues al pretender establecer fronteras al comportamiento de los estados en su relación con las diásporas, reduce el ámbito de intervención: sólo el Estado es el responsable, y por tanto es el único capacitado para proteger, para cobijar al migrante.

Las normas internacionales, en este sentido, cierran la puerta a la intervención de otros actores igualmente importantes, pero lo trascendente es que el mismo acervo jurídico define reglas para el comportamiento de las naciones a partir de la reducción de los espacios de definición de las políticas de intervención con migrantes: sólo el espacio estatal es el único, cuando la realidad es que el migrante se mueve en espacios transnacionales, lo que por supuesto atenta contra la eficacia de las propuestas de los organismos internacionales.

Este mismo acervo nos plantea otro dilema: se limita sólo a establecer mecanismos de protección, es decir, victimiza al migrante internacional, le concede nulas posibilidades de respuesta a su entorno. Al condenarlo a la situación de actor pasivo, da carta de naturalización a las acciones estatales que terminan por ratificar que efectivamente, el migrante está inmóvil, a la espera de que alguien lo salve de su propia incapacidad e incompetencia.

La movilidad contra la inmovilidad de la migración internacional. Esto es una lucha de la irracionalidad contra el proceso natural del sistema de libre mercado; el que una persona se mueva, sólo responde a la existencia de un

mercado de mano de obra, a una demanda y una oferta, a una situación de pobreza y de bienestar, a la creación de líneas de transmisión a través de las cuales se movilizan las finanzas, las mercancías, los servicios y contra lo que se quiera ver, también la mano de obra: para las primeras tres el movimiento es pacífico, para la mano de obra, le supone constantes conflictos, pero esto no debe llamar al escándalo: las naciones desarrolladas han tardado cientos de años en construir el mercado mundial, han logrado hacer llegar la globalización a las naciones más miserables del mundo, pero a su vez, se han repartido el pastel del bienestar entre unos cuantos.

No lo han hecho en el secreto, como los ladrones que en el escondite se reparten el saqueo a las víctimas indefensas: *lo han hecho en un escapate que se llama globalización, lo han hecho a la vista de todos y no han tenido el menor rubor en afirmar en los hechos que para que haya fiesta en sus regiones, necesita haber tragedia en otras.*

Entonces, el migrante internacional es algo así como parte de esos cuentos aspiracionales en los cuales alguna vez los desamparados logran vengar la afrenta del rico: los más de 200 mil millones de dólares que se derivan de las remesas, son el recurso más cuantioso que se desplaza de las naciones ricas a las naciones pobres; el migrante se ha montado en las líneas de transmisión de la riqueza, las ideas, el dinero, la salud, la cultura, que pasa por Nueva York, pero que no pasa por Nueva Delhi, que riega a París pero que reniega de Managua.

A final de cuentas, la migración ha ido a los países a reclamar, con su movimiento, la irresponsabilidad de las naciones por el desarrollo de las zonas desprotegidas del mundo; les recuerda cada minuto que así como hay muertes por hambre, hay muertes por indigestión y que toda política que potencie la capacidad de la persona para elegir opciones (porque el ser humano desarrollado es un ser libre) pasa por cambiar las formas de hacer, y claramente, por las formas de decir:

El migrante es una oportunidad, es un recurso para el desarrollo, es decir, es algo bueno para las naciones. Pero sin duda algo parece dolerle a las naciones receptoras: el migrante es un constante reclamo a su responsabilidad histórica. Concluimos como empezamos: *We are here because you were there.*

Bibliografía

Capítulo 1

Actis, Wallter, Miguel Ángel de Prada y Carlos Pereda (Colectivo IOÉ). Inmigrantes, trabajadores y ciudadanos, una visión de las migraciones desde España. Universitat de Valencia, Patronat Sud-Nord, Valencia, España, 1999, p.42.

Álvarez Rodríguez, Mónica, Francisco Javier González Vallejo. Migración: Los expulsados en búsqueda del paraíso perdido. CUCSH, U de G, Claves, reflexión indispensable. 31 de julio de 2002.

Blanco, Cristina. Las Migraciones contemporáneas. Ed. Alianza, Ciencias Sociales, 2000.

Blat Mellado, Concha. Reflexiones sobre los derechos de los extranjeros y el estándar mínimo internacional de derechos humanos. De la letra a la realidad. Revista Valenciana D'estudis Autonòmics Número 28, Tercer trimestre de 1999

Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Eds. FCE, México, 1996.

Carrillo-Salcedo, Juan Carlos, "El problema de la universalidad de los derechos humanos en un mundo diverso", en Ma. Eugenia Rodríguez, Andrés Tornos (eds.). Derechos culturales y derechos humanos de los inmigrantes. Ed. Universidad Pontificia Comillas, Centro Universitario de Estudios sobre Migraciones, Colección Sociedad y Cultura, No. 3, Madrid, España, año 2000.

Castles, Stephen. Keynote address: Globalisation and migration: some pressing contradictions. UNESCO-MOST Intergovernmental Council, Paris 16 June 1997.

Actis, Wallter, de Prada, Miguel Ángel y Pereda, Carlos (Colectivo IOÉ). Inmigrantes, trabajadores y ciudadanos, una visión de las migraciones desde España.

Imaz Bayona, Cecilia. La práctica del asilo y del refugio en México. (prólogo de Luis Ortiz Monasterio) Ed. Potrerillos, S. A de C. V., 1995.

Lijphart, Arend. Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa. Eds. Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, Argentina, 1989.

Malgesini, Graciela. Cruzando fronteras; migraciones en el sistema mundial. Fundación Hogar del Empleado, Barcelona, España, 1988. 245 pp.

Massey, Douglas. Worlds in Motion. Understanding international migration at the end of the millenium. Ed. Clarendon Press-Oxford, 1998.

Martine, George, Hakkert Ralph y Guzmán, José Miguel. Aspectos sociales de la migración internacional: consideraciones preliminares. Equipo de Apoyo Técnico del FNUAP para América Latina y el Caribe.

Martínez, Daniel. Las normas de la OIT sobre migraciones laborales, OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para las Américas, en <http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K2/ESP/docs/Coop/migra/spsmirdi2-02/spsmirdi2-1.htm#cap1>.

Photios Tapinos, Georges. "Mundialización, integración regional, migraciones internacionales", en Cambios de tendencia y problemas fundamentales de la migración internacional: una perspectiva general de los programas de la UNESCO. Las migraciones internacionales, Revista internacional de ciencias sociales, septiembre 2000. Los datos adicionales vienen de International Migration 2002.

Podestá, Bruno, Manuel Gómez Galán, Francine Jácome y Jorge Grande (Coords.). Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional. Eds. CEFIR, CIDEAL; INVESP, Madrid, España, 2000.

Roig Vila, Marta. Migraciones Internacionales y Globalización: Tendencias Migratorias Internacionales y Regionales, 1965-2000. División de Población Naciones Unidas, Nueva York, 2002, p. 1.

Rubio Cariacedo, José, José María Rosales y Manuel Toscazo Méndez. Ciudadanía, nacionalismos y derechos humanos. Eds. Trotta, Madrid, España, 2000.

Sassen, Saskia. ¿Losing control? Sovereignty in an age of globalization. Ed. Columbia University Press, New York, 1996.

Stalker, Peter. Workers without Frontiers - The Impact of Globalization on International Migration. Netherland Institut of Human Rights, London, 2000.

Taran, Patrick. Desafíos de las migraciones en el siglo xxi: prevención y lucha contra la discriminación en el ámbito internacional. OIT, 28 Agosto 2001.

Timar, Serim, "Cambios de tendencia y problemas fundamentales de la migración internacional: una perspectiva general de los programas de la UNESCO". Las migraciones internacionales, Revista internacional de ciencias sociales, septiembre 2000 165, 2000.

Urbano Reyes, Javier. Las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea. Análisis del caso español. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España; México, DF, 2002.

Whitwell, Chris. New Migration in the 1990's: a retrospective. Sussex Migration Working Paper, Sussex Centre For Migration Research, december 2002.

Documentos

The migration-development nexus: Evidence and policy options. International Migration Organization, IOM Migration Research Series No. 8, July 2002, Prepared By OIM by Ninna Nyberg Sorensen, Nicholas Van Hear and Poul Egberg Pedersen

International Migration 2002. United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2002.

Cuestiones de Políticas Migratorias. Organización Internacional para las Migraciones, No. 2, marzo de 2003.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Combatiendo la migración irregular y el tráfico de migrantes: Elementos de una respuesta. Preparado para la Segunda Conferencia Regional sobre Migración Panamá, 11-14 de marzo 1997.

Folleto Informativo No.24, Los Derechos de los Trabajadores Migratorios, http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs24_sp.htm.

Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965 Entrada en vigor: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19 Serie Tratados de Naciones Unidas N° 9464, Vol. 660, p. 195.

Proclamación de Teherán, la Conferencia Internacional de Derechos Humanos (Teherán el 13 de mayo de 1968, ONU, 1968), Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985.

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, Aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992.

Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de Diciembre de 1990.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos Viena, 14 a 25 de junio de 1993

Declaración y Programa de Acción de Viena distr. General, a/conf.157/23, 12 de julio de 1993.

Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban (Sudáfrica), del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001.

Capítulo 2

Blanco Fernández de Valderrama, Cristina. La gestión de los flujos migratorios. Algunas cuestiones en torno al caso español. Mediterráneo Económico, Ed. Caja Rural Intermediterránea , año 2002.

Blat Mellado, Concha, “consideraciones sobre migración y desarrollo en el derecho internacional”, en Sociedad u Utopía, Revista de Ciencias Sociales, No. 16, noviembre de 2000, Facultad de Ciencias Política y Sociología, “León XIII”, Madrid, España.

Casas Álvarez, Francisco Javier, “Emigración, codesarrollo y cooperación para el desarrollo: reflexiones desde una óptica española”, Migraciones, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia de Comillas, No. 8, diciembre de 2000.

Crespo Ubero, Rafael, “Codesarrollo, una nueva oportunidad para la cooperación intercultural África-Cataluña” http://www.iigov.org/cg/?p=15_01.

García Zamora, Rodolfo, “Problemas y perspectivas de las remesas de los mexicanos en Estados Unidos”, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Banco de Comercio Exterior (Bancomext), año 2000.

Hobsbawn, Eric. Historia del Siglo XX. Ed. Crítica, 5ª ed. Año 2003. 614 pp.

Izquierdo Juárez, Pablo. La convivencia en el espacio euromediterráneo. Los límites del codesarrollo. Seminario Internacional sobre la "Convivencia en el espacio Euromediterráneo", Fundación Promoción Social de la Cultura, Madrid, septiembre de 2001.

Mármora, Lelio. Las políticas de migraciones internacionales. Eds. Paidós/OIM, Buenos Aires, Argentina, 2002.

Martínez Pizarro, Jorge. La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional. Serie población y desarrollo, Santiago de Chile, Diciembre de 2000, Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP, (Fondo de Población de las Naciones Unidas), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, (CELADE) – División de Población.

Pellegrino, Adela. Éxodo, Movilidad y Circulación: Nuevas modalidades de la migración calificada. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas, año 2000.

Roque, María-Ángels, “Las políticas de inmigración en Cataluña, mujer y migración”, Mediterráneo Occidental, Departamento de Estudios, Instituto Catalán del Mediterráneo (ICM), Barcelona, España, año 2000.

Solé, Carlota. El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora. Ed, Átrhopos, Barcelona, España, 2001, 285 pp.

Vaneekhaute, Hendrik. “El Codesarrollo, De un proceso histórico de oportunidades y desarrollo hacia una herramienta más de explotación y subdesarrollo”, en Rebelión, Septiembre 2002.

Colectivo IOÉ “Flujos migratorios internacionales. Marco de comprensión y características actuales”, en Migraciones, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, España, No. 9, junio de 2001, p. 10.

Hemerografía

La Jornada, 2 de septiembre de 2002.

El Financiero, martes 28 de octubre de 2003

Aftenposten, Noruega, 3 de agosto de 1993

Documentos

<http://www.banxico.org.mx/cuadrosanaliticos>.

Tercera Conferencia De Las Naciones Unidas Sobre Los Países Menos Adelantados, Bruselas (Bélgica), 14 a 20 de mayo de 2001, A/CONF.191/L.7, 17 de mayo de 2001.

Diccionario de Español, Universidad de Oviedo, España, 2002.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Universidad Complutense de Madrid, España, año 2002.

“Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europea relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración”, Bruselas, 29 de mayo de 2003, COM, 2001, 387 (Final).

Informe “Balance y orientación de la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios” escrito cuando era responsable de la Misión Interministerial sobre Migración y codesarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores, del 10/12/1997, gobierno de Francia.

Capítulo 3

Bibliografía

Alba, Francisco, Leite, Paula, “Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLC y la UE”, Primer Coloquio Internacional sobre Migración y Desarrollo: Transnacionalismo y Nuevas Perspectivas de Integración”, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Asociación Mexicana de Estudios Migratorios, CRIM.-UNAM, CIESAS Occidente, Universidad Autónoma de Zacatecas, Octubre de 2003

Van Oustrive, Lode, "Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen", en Revista CIDOB D'afers Internacionals, No. 53 mayo-junio de 2001, Barcelona, España.

Blanco, Cristina. Las migraciones contemporáneas. Eds. Alianza, Ciencias Sociales, Madrid, España, 2000, 202 pp.

Movimientos de población. Migraciones y acción humanitaria. Eds. Icaria, Antrazyt, Instituto de Estudios sobre Conflictos Humanos y Acción Humanitaria, Médicos sin Fronteras, Universidad de Deusto, Barcelona, España, 2004. 158 pp.

Zapata-Barrero, Ricard, "El tratamiento de la unión Europea de los inmigrantes extracomunitarios", en Natividad Fernández Sola, Manuel Calvo García (Coords.). Inmigración y Derechos. Segundas Jornadas Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Eds. Mira, Zaragoza, España, 2001, 358 pp.

Hemerografía

La Jornada, jueves 7 de octubre de 2004, p. 34.

Tiempo de Paz No. 55, Madrid, España, año 2001, p. 52

Rinaldo Bontempi, "Hacia una política europea de inmigración y un régimen común en materia de asilo", en *Revista CIDOB D'afers Internacionals*, Barcelona, España. No. 53, mayo-junio de 2001, p.114

El País, "Holanda sin asilo", viernes 20 de febrero de 2004, p. 10.

El País, viernes 6 de febrero de 2004, p. 8.

El País, miércoles 1 de septiembre de 2004

Documentos oficiales

El Tratado de Roma de 1957, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica, 2003.

Dictamen del Comité Económico y Social sobre "La propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de terceros países y personas apartadas para se refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional", Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas, documento C221/43, 17 de septiembre de 1999, (COM (2001) 510, Final -2001/0207 (CSN).

Sesión 2436 del Consejo Europeo, presidida por el español Mariano Rajoy (Vicepresidente primero, Luxemburgo, 13 de junio de 2002) en el apartado sobre Justicia, Asuntos de Interior y Protección Civil, y en especial en los temas

relativos a la inmigración ilegal, tráfico y trata de seres humanos. Ver Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 9629/02 (Presse 175), p. 10

Ver, Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention [Official Journal L 316, 15.12.2000].

Tratado de la Unión Europea y Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Gaceta Jurídica de las Comunidades Europeas, Serie L-10, Marzo de 1999, 377 pp.

Consejo Europeo de Tampere. Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Aula de Migración, Madrid, España, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 2000, p. 2.

Reglamento (CE) n° 976/1999 del Consejo, de 29 de abril de 1999, se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, en el marco de la política de cooperación a fin de alcanzar el objetivo de desarrollar y consolidar la democracia, el Estado de Derecho y promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países. *Diario Oficial n° L 120 de 08/05/1999 P. 0008 – 0014.*

Programa MEDA, DOCE L 325/20, 14.12.96, Diario de las Comunidades Europeas.

Programa TACIS Reglamento 1279/96 (DOCE L 165, 29 julio 1996, p. 1), Diario de las Comunidades Europeas.

Programa PHARE. Reglamento (CEE) n° 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, Diario de las Comunidades Europeas.

Proposal for a Council decisión, Adopting an action programme for administrative co-operation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration (ARGO), Commision of the European Communities, Brussels, 16 de octubre de 2001, COM, (2001), 567 final, 2001/0230 (CNS) p. 12-13

Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas - Convenio de Dublín *Diario Oficial n° C 254 de 19/08/1997 p. 0001 – 0012.*

Conclusiones de la Presidencia - Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, SN 200/99 ES, Documentos de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1999.

Tratado de la Unión Europea Diario Oficial n° C 191 de 29 de julio de 1992, Documentación de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica, 2000

Libro Verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 10 de abril de 2002, COM (2002), 175 final,

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, *Diario Oficial n° C 340 de 10 de noviembre de 1997*, Documentación de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica, 2001.

URB-AL América Latina-Europa; Guía del Programa, 2ª Fase; Comisión Europea, Europeaid, Oficina de Cooperación, Dirección de América Latina, año 2000.

Conferencia sobre el partenariado local Unión Europea-América Latina: "Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre entidades locales de la Unión Europea y América Latina en el terreno de las políticas urbanas", Oficina, Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, URB-AL; Europeaid, Universidad de Valparaíso, 2004.

Informe de la Comisión de 11 de noviembre de 2003 - Informe de 2002 sobre Phare y los instrumentos de preadhesión de Chipre, Malta y Turquía [COM (2003) 497 final - no publicado en el Diario Oficial].

Decisión de la Comisión, de 13 de octubre de 1999, relativa a las directrices de ejecución del programa Phare en los países candidatos para el periodo 2000-2006, en aplicación del artículo 8 del Reglamento (CEE) 3906/89 [SEC (1999) 1596 final - no publicado en el Diario Oficial].

Reglamento (Euratom, CE) n° 2053/93 del Consejo, de 19 de julio de 1993.- Concesión de asistencia técnica a los Estados Independientes de la antigua URSS y a Mongolia para su reforma y recuperación económicas.

Reglamento (CEE) No 1279/92 del Consejo, del 25 de junio de 1996 relativo a la concesión de asistencia a los Nuevos Estados Independientes y Mongolia en su esfuerzo de reforma y recuperación económicas.

Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países, COM(95) 216 y Bol. 5-1995, punto 1.2.2; Conclusiones del Consejo sobre las cláusulas relativas a los derechos humanos en los acuerdos de la Comunidad con terceros países, Bol. 5-1995, punto 1.2.3.

Reglamento (CE, Euratom) n° 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central [Diario Oficial L 12 de 18.1.2000].

Decisión 199/595/CE de la Comisión, de 20 de julio de 1999, por la que se establece la distribución indicativa de la asignación financiera comunitaria anual con cargo a las medidas de preadhesión en favor de la agricultura y el desarrollo rural [Diario Oficial L 226 de 27.8.1999]

Reglamento (CE) n° 1268/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión [Diario Oficial L 161 de 26.6.1999].

Reglamento (CE) n° 696/2003 del Consejo de 14 de abril de 2003 [Diario Oficial L 99 de 17.4.2003]. Dichos instrumentos están respaldados por los acuerdos asumidos en el Consejo Europeo de Luxemburgo, en relación a la necesidad de apoyo financiero a los PECO.

Reglamento (CE) n° 1258/1999.

Reglamento (CE) n° 1260/1999.

Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea [Diario Oficial 189 de 30.7.1996]

Recursos electrónicos

http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1090,1137397&_dad=portal&_schema=PORTAL

Convención Europea de Derechos Humanos, Documentos de las Comunidades Europeas, Bruselas, Bélgica 2003, o en la página de Internet http://europa.eu.int/index_es.htm

Capítulo 4

Campuzano, Carles, “El debate de la inmigración en España, ¿una oportunidad perdida?. En Ciudadanía europea e inmigración. Revista CIDOB d’afers Internacionals, Barcelona, España, 2001.

Aja, Eliseo, Carbonell, Francesc, C. Pereda. W. Actis. M.A. de Prada, Jaume Funes, Ignasi Vila. La inmigración en España. Los retos educativos. Eds. Fundación “La Caixa”, Colección Estudios Sociales, No. 1, año 2000, Barcelona, España, 1a. ed., 2000.

Aparicio Gómez, Rosa, “Inglaterra, Francia, Alemania, tres caminos para las políticas migratorias”, El Desafío de las migraciones, Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Madrid, España, octubre-diciembre de 2000, No. 121.

Aprell Lasagabaster, Concha. Régimen administrativo de los Extranjeros en España; ciudadanos comunitarios y nacionales de terceros estados. Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Málaga, Marcial Eds., Ediciones Jurídicas, Madrid, España, 1994.

Benz, Wolfgang, Graml, Hermann. El Siglo XX, Europa después de la segunda Guerra Mundial, 1945-1982, tomo II, Ed. Siglo XXI, 9ª. Edición, México, 2001.

Bernard, Philippe. Immigration: le défi mondial. Eds. Gallimard, Le Monde, folio actual, inédit, 1ª. Ed., France, 2002.

Collyer, Michael. Explaining Change in Established Migration Systems: The Movement of Algerians to France and the UK. Sussex Migration Working Paper no. 16, March 2003 Sussex Centre for Migration Research.

Díez Bueso, Laura. "El régimen jurídico de la inmigración en España: contexto, texto y pretexto", en Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, número especial "el desafío de las migraciones", No. 121, octubre-diciembre de 2000, Madrid, España.

Herreros, Francisco. The problem of forming social capital: why trust?. Eds. Palgrave Macmillan, London, 2004.

Lester, Trine. Access to Legal Services for Asylum-seekers in Britain, an exploratory study of recent developments. Sussex Migration Working Paper No. 1, Sussex Centre for Migration Research, Sussex University, September 2000, 41 pp.

Liedtke, Matthias Promised Borderland: On the 'exceptionalism' of the UK system of migration. Sussex Migration, Working Paper no. 5, July 2001, Sussex Centre for Migration Research, Sussex University, revised April 2002.

López Merino, María Mercedes. La inmigración en España del 2000: Análisis descriptivo y propuestas, Proyecto de Investigación Sociológica, junio de 2000, Madrid, España.

Lorca, Alejandro, Alonso, Marco, Lajara, Luis Antonio Lozano Rubio. Inmigración en las fronteras de la Unión Europea. Eds. Encuentro, Madrid, España, 1ª. Ed, 1997.

Nahapiet, Janine; Sumantra Goshal, Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. Academy of management Review, Vo. 23, no. 22, 1996.

Niessen, Jan and Schibel, Yongmi (eds.). International migration and relations with third countries: European and US approaches United Kingdom. Migration Policy Group, May 2004, Don Flynn, JCWI, Project supported by the German Marshall Fund of the United States.

Newcombe, Emma. Temporary migration to the UK as an 'Au Pair': Cultural exchange or reproductive labour?. Sussex Migration Working Paper no. 21,COMPAS, University of Oxford, February 2004.

Povedano Sánchez, José, “La experiencia de inserción laboral de migrantes en la República Federal de Alemania”, en Francisco Checa, Ángeles Arjona, Juan Carlos Checa. La integración social de los inmigrados. Modelos y experiencias. Eds. Icaria Antrazyt, Barcelona, España, 1ª. Ed. 2003, 375 pp.

Schain, Martin A.. The Politics and Immigration in France, Britain and the United States: A Transatlantic Comparison. New York University, Prepared for Conference: *Immigration in a Cross-National Context: What Are the Implications for Europe?*, Luxembourg, June 20-21, 2004.

Tamayo Sáez, Manuel, Delgado Godoy, Leticia. La definición del problema de la inmigración en España. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, España 1998.

Veglia, Patrick et Folliet, Delphine Les étrangers en France. Guide des sources d'archives publiques et privées XIXe-XXe siècle, Tome 4, avec le concours de la Direction des Archives de France et des Archives nationales, co-édition Génériques, Direction des Archives de France, 2005, LI-936 pages. Diffusion: Génériques et La Documentation française.

“¿Especificidad nacional o convergencia? Una tipología de políticas de inmigración en Europa Occidental” en Migraciones, No. 8, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, España, diciembre de 2000, pp. 59-99.

Documentos

Cour Des Comptes, l'accueil des immigrants et l'integration des populations issues de l'immigration, rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, novembre 2004, p. 20.

Ordonnance, (modifiée) N° 45-2658 du 02 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Circular DPM/DMI 2, n°2002-26, 01/16/02, on the conditions of admission of foreign persons for economic purposes).

Anuario de Migraciones. 2002 Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, 2002, NIPO: 201-02-092-5, p. 24.

Die Bundesregierung, “Immigration Council presents first annual”, report”, 21 de octubre de 2004.

Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners (Immigration Act) of 30 July 2004,

Federal Law Gazette Volume 2004, Part I, No. 41, issued in Bonn on 5 August 2004.

Ley Orgánica 8/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social.

Inmigración: desarrollos recientes y consecuencias económicas. Banco de España, 49 boletín económico, Febrero de 2005. Estas normas están sentadas en el documento Real Decreto 2393/2004.

Inmigración: desarrollos recientes y consecuencias económicas. *Op. cit.* p. 3

“España ultima un convenio para expulsar a todos los nigerianos indocumentados”, en *El País*, martes 15 de mayo de 2001, p. 24

22897 APLICACIÓN PROVISIONAL del Acuerdo entre el Reino de España y la República de Bulgaria relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Madrid el 28 de octubre de 2003.

APLICACIÓN provisional del Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 2001. Acuerdo (B.O.E. 4-7-2001)

APLICACIÓN Provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Madrid el 29 de mayo de 2001.

APLICACIÓN Provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República de Polonia relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Varsovia, el 21 de mayo de 2002. (BOE, 226, 20 de septiembre de 2002.

APLICACIÓN Provisional del Acuerdo entre el Reino de España y Rumania relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, hecho en Madrid, el 23 de enero de 2002.

APLICACIÓN Provisional del Acuerdo sobre mano de obra el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Madrid, el 25 de Julio de 2001.

APLICACIÓN provisional del Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y La República Dominicana, relativo a la ordenación de los flujos migratorios laborales, hecho en Madrid el 17 de diciembre de 2001.

Hemerografía

El País, martes 10 de febrero de 2004, p. 12

Pedrag Matvejevic, "Europa y la laicidad", El País, martes de 10 de junio de 2004, p. 13.

"España acoge ya a 2.5 millones de inmigrantes", en El País, miércoles 3 de diciembre de 2003, p. 23.

"El 83% de los inmigrantes que llegaron a España en los últimos años entraron sin permiso de trabajo", en El País, martes 5 de febrero de 2002, p. 20.

"450,000 ecuatorianos aspiran a la residencia con el nuevo Reglamento de Extranjería", en El País, España, sábado 27 de noviembre de 2004, p. 19.

El País, domingo 2 de enero de 2005, p. 22

El País, 14 de diciembre de 2004, p. 25

Documentos electrónicos

"La inmigración en España: de la 'patera' al consejo de administración", en Expansión – Madrid, 23/03/2005, en <http://www.expansion.com/edicion/noticia/0,2458,609868,00.html>