

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Presentación.
Narcís Serra

V SEMINARIO INMIGRACIÓN Y EUROPA

**LA DIMENSIÓN EXTERIOR
DE LAS POLÍTICAS
DE INMIGRACIÓN
EN LA UNIÓN EUROPEA**

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS



© Fundación CIDOB

Edita

Fundación CIDOB

Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel. 93 302 64 95
Fax. 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org
www.cidob.org

Con la colaboración de

Diputación de Barcelona. Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía

Coordinación de esta edición

Gemma Pinyol

Programa Migraciones, Fundación CIDOB

Producción

CIDOB edicions

Diseño cubierta

Joan Antoni Balcells

Transcripciones

Elisabet González

Revisión

Daniel Shenhar y Pamela Urrutia

Imprime

Color Marfil, S.L.

Distribuye

Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis. 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

ISBN: 978-84-92511-02-0

Depósito legal:

Barcelona, noviembre de 2008

SUMARIO

PRESENTACIÓN	5
<i>Narcís Serra</i>	
INTRODUCCIÓN	9
<i>Bernardino León</i>	
La gestión concertada de los flujos migratorios: El diálogo España/UE-África Subsahariana en materia de inmigración	11
MIGRACIONES Y DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA	17
<i>Steffano Bertozzi</i>	
Política migratoria europea: ¿Una estrategia global o un acuciante problema doméstico?	19
LA INCLUSIÓN DE LA INMIGRACION CON TERCEROS PAÍSES	39
<i>Bernd Hemingway</i>	
Asuntos migratorios en las relaciones con terceros países: Una perspectiva desde la OIM	41
<i>Félix Fernández-Shaw</i>	
La inclusión de la inmigración en el diálogo diplomático con terceros países	51
<i>Marc Richir</i>	
Los temas migratorios en las relaciones con terceros países: Una perspectiva desde la UE	55
POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS DE DESARROLLO	61
<i>Jean-Pierre Cassarino</i>	
Entender los vínculos entre migración de retorno y desarrollo	63
<i>Milagros Hernando</i>	
Principales líneas de actuación en migración y desarrollo del Gobierno de España	89
<i>Jeff Dayton-Johnson</i>	
Migración y desarrollo: ¿cuáles son los vínculos?	95
<i>Luis Riera-Figueras</i>	
El nexos entre políticas de inmigración y políticas de desarrollo en el marco europeo	105

LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR	109
<i>Ignacio Díaz de Aguilar</i>	
Una visión desde la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)	111
<i>Pilar Fuertes</i>	
Una visión desde España en el marco de la Unión Europea	115
<i>María-Teresa Gil-Bazo</i>	
El marco jurídico internacional para la protección de personas en un contexto de lucha contra la inmigración irregular en la Unión Europea	121
<i>Miriam Mir</i>	
Gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea: FRONTEX y los desafíos que plantea la inmigración irregular	129
LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN LA UE: DIFERENTES PERSPECTIVAS ESTATALES	139
<i>Manuel Jarmela Palos</i>	
La perspectiva portuguesa de la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE	141
<i>Carmen Pérez</i>	
La perspectiva española de la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE	145
POLÍTICA MIGRATORIA Y ACCIÓN EXTERIOR DE LAS ADMINISTRACIONES SUBESTATALES	151
<i>Mirella Ricci</i>	
La experiencia de las administraciones locales: Una visión desde la provincia de la Toscana	153
<i>Heiko Wagner</i>	
La red ERLAI: Una experiencia de cooperación entre autoridades locales y regionales europeas sobre inmigración y asilo	157
CLAUSURA	163
<i>Imma Moraleda</i>	165
<i>Oriol Amorós</i>	169
<i>Consuelo Rumi</i>	173
ANEXO	179
Programa del seminario	

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Presentación.
Narcís Serra

Narcís Serra

Presidente de la Fundación CIDOB

La gestión de las migraciones se está convirtiendo en una cuestión de gran actualidad en las agendas de las relaciones exteriores entre estados y también en las negociaciones internacionales. Cada vez es más evidente que este fenómeno requiere un enfoque global que conecte los debates europeos e internacionales con los debates nacionales y locales con tal de dar respuestas concertadas a los retos que plantea. Para poder actuar mejor desde el mundo local, es necesario ampliar nuestra mirada hacia las dinámicas estatales, europeas e internacionales. Este es el objetivo del Seminario "Inmigración y Europa" que, desde hace cinco años, organizamos conjuntamente el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona y el Programa Migraciones de la Fundación CIDOB.

En esta edición, el Seminario "Inmigración y Europa", celebrado en Barcelona los días 13 y 14 de diciembre de 2007, centra sus reflexiones en los principales elementos e instrumentos que vinculan las políticas exteriores con las políticas de inmigración, entre los que nos permitimos destacar las relaciones con terceros países, los acuerdos de readmisión, el control de flujos o el vínculo con las políticas de desarrollo, entre otros. El análisis de todos estos elementos requería hacerse tanto desde la perspectiva estatal como, ahora, desde la perspectiva de la acción exterior en el marco de la Unión Europea.

En los últimos años, el impacto de los flujos migratorios en el ámbito europeo ha evidenciado la necesidad de que la Unión Europea se dote de una política común de inmigración global. Una política de inmigración europea que incorpore tanto el marco de la justicia y de los asuntos de interior como también una dimensión exterior que sienta las bases de las relaciones de la UE con una gran variedad de terceros países, en particular los de las regiones limítrofes de la Unión. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, aprobado recientemente en el Consejo Europeo de octubre de 2008, busca reforzar la idea de la necesidad de crear un partenariado global entre los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre migración y desarrollo, además de dotar de los instrumentos para luchar contra la inmigración irregular, reforzar la eficacia de los controles fronterizos y disponer de una política conjunta de asilo.

Estos son retos que ha de enfrentar la Unión Europea como tal, pero también sus Estados Miembros. Uno de los cambios más revolucionarios de las sociedades española y catalana de los últimos veinte años ha sido el paso de ser un país de emigrantes a un país de inmigrantes. La península Ibérica se ha convertido, en pocos años, en una de las principales puertas de entrada de la inmigración a Europa. Desde 2005, el Gobierno español está impulsando la necesidad urgente de dar una respuesta europea e internacional a la entrada masiva de inmigrantes al continente. Una política migratoria global debe asegurar la integración de la inmigración legal y adecuarla a las necesidades laborales, reforzar los instrumentos de lucha contra la inmigración ilegal así como cooperar con los países de origen y tránsito para hacer más efectivo el vínculo entre migración y desarrollo. Sin duda, ello requiere un mayor diálogo y una cooperación más estrecha entre todos los países implicados en este fenómeno, tanto los países de origen, los de destino como los de tránsito.

La quinta edición del seminario "Inmigración y Europa" ha querido participar en el debate sobre una gestión más coherente y positiva del fenómeno de las migraciones. Un debate que se está llevando a cabo en todas las instancias administrativas y políticas, pero también dentro de la sociedad civil. Mediante las aportaciones de expertos y académicos, deseamos contribuir a generar más conocimiento y nuevas ideas para poder dotar de más herramientas a la tarea diaria de gestión de la inmigración en Cataluña.

Finalmente, cabe agradecer el apoyo que cada año nos otorga el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona para la celebración de este seminario y en la edición de la publicación de las ponencias que tenéis en vuestras manos.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Introducción

La gestión concertada de los flujos migratorios: el diálogo España/UE-África Subsahariana en materia de inmigración
Bernardino León

LA GESTIÓN CONCERTADA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS: EL DIÁLOGO ESPAÑA/UE-ÁFRICA SUBSAHARIANA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

Bernardino León

*Secretario de Estado de Asuntos Exteriores. Gobierno de España**

La temática de estas jornadas son las políticas migratorias, y es evidente que todas las administraciones tienen algo que decir sobre este tema. Desde el Gobierno, creemos que no existe una dimensión exterior y una dimensión interior de un fenómeno tan magmático y tan complejo como es la inmigración. Del mismo modo, es difícil hablar de una clara distribución de competencias, porque hay elementos que afectan a las migraciones que son difícilmente separables.

Si no hay una política integrada de inmigración, será difícil hablar de integración. La integración no es un fenómeno que deba aplicarse al inmigrante una vez que ha llegado a su lugar de destino. Deben existir visiones sobre la inmigración, sobre un fenómeno, insisto, tan complejo, desde el momento en que se trabaja con países de origen, con países de tránsito y con países de destino a la vez.

En todo caso, es muy loable que la Fundación CIDOB mantenga esa permanente atención sobre los fenómenos internacionales, y yo creo que vuelve a acertar cuando, convocando una vez más este seminario de *Inmigración y Europa*, atiende especialmente a la dimensión exterior de los flujos migratorios. Prácticamente todos y cada uno de los estados que convivimos en la comunidad internacional nos vemos afectados por el fenómeno de las migraciones, y yo diría que, sin temor a equivocarme, cada uno de los 190 entes soberanos que componen hoy en día la Organización de Naciones Unidas son, o bien puntos de origen, o bien puntos de tránsito o de destino de las migraciones, y en muchos casos los tres a la vez. Es, por ejemplo, la situación en que podría clasificarse España.

Los últimos datos de la ONU nos hablan de más de 200 millones de migrantes en el mundo, que podrían suponer alrededor de un 3% de la población mundial. Es posible que no sea una cifra excesivamente alta en términos absolutos, pero sí lo es en cuanto a la presencia, a la visibilidad de este colectivo en términos sociales, económicos y políticos. Esto es especialmente evidente teniendo en cuenta la presencia de un número no determinado de migrantes irregulares que puede ser importante, y que la mayoría –un 80%-90%- de esta inmigración se concentra en un número relativamente reducido de países industrializados.

*Actualmente ocupa el cargo de
Secretario General de la Presidencia
del Gobierno

Pensemos en el caso español, que es paradigmático. En los años 1991-1996, las cifras de la entrada de inmigrantes se situaban alrededor de unas 35.000 personas al año. Entre 1997-1998 se pasó, respectivamente, a 67.000 y 123.000 nuevas personas, y a partir del año 2000 hemos conocido un salto espectacular, una media superior a 500.000 personas al año. Según el último informe de la población de la ONU, España se ha convertido en el décimo país del mundo por número de inmigrantes, y en el primer país de destino en Europa. España se ha enfrentado a una evolución migratoria de la que es difícil encontrar precedentes en los países de nuestro entorno.

Los últimos días se han añadido nuevos datos a estas cifras. España es el primer país de la Unión Europea en lo que se refiere a emisión de remesas, y es el segundo del mundo después de Estados Unidos.

Desde el Gobierno se ha tratado y se ha dado respuestas inmediatas a este fenómeno, aplicando medidas que partían de una premisa clara. Esto es, los desequilibrios demográficos, la creciente integración de las economías, las persistencias de lo que llamamos fuerzas de atracción y de expulsión, *push and pull*, hacen que el reto de la migración sea una cuestión estructural. En nuestro caso, y permítanme que insista en ello, es muy probable que sigamos siendo en los próximos años el destino de muchas personas que decidan abandonar sus países de origen.

El Gobierno está convencido de que una inmigración bien gestionada será un factor que continuará contribuyendo a la prosperidad de España. Como todos ustedes saben, el enfoque estratégico de nuestra política migratoria se basa en tres elementos básicos: reforzar los instrumentos de lucha contra la inmigración clandestina; adecuar la inmigración a las necesidades del mercado laboral; y promover la integración social de los inmigrantes. España ha estado en los últimos años siempre presente en la génesis de una serie de iniciativas internacionales en la materia. En el ámbito euromediterráneo, por ejemplo, en la Cumbre que se celebró aquí, en Barcelona, para conmemorar su décimo aniversario, se añadió un nuevo capítulo dedicado al fenómeno migratorio, por el que se dio un plazo de cinco años para la creación de un Espacio Común en materia de inmigración, integración social, justicia y seguridad. Poco tiempo después, junto con Marruecos y Francia, organizamos en julio de 2006 en Rabat una Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, que reunió a 54 países, incluyendo 21 ministros europeos y 24 africanos. Esa conferencia ha sido la primera en la que países de origen, tránsito y destino de inmigración se reunieron para abordar conjuntamente este fenómeno, y se reconoció por primera vez que la inmigración sea parte integral del diálogo y de la asociación con los países interesados o sus organizaciones regionales.

Este concepto de inmigración y desarrollo sigue siendo polémico y objeto de grandes debates. En algunos países muy importantes en lo que al fenómeno migratorio se refiere, como Estados Unidos, siguen existiendo polémicas importantes para aceptar este concepto. En mi opinión, hay que recordar que España ha estado muy presente en este debate, y que, además, este concepto de inmigración y desarrollo, que hoy es aceptado por la práctica totalidad de los países europeos, y ha sido desde luego aceptado como tal por la UE, tiene su consolidación internacional pre-

cisamente en esa conferencia de Rabat. Posteriormente me referiré a la cumbre Unión Europea-África que, como es sabido, tuvo lugar durante el mes de diciembre de 2007.

Antes, quisiera recordar que existe un importante desfase entre la atención mediática que provocan, y el volumen real de los flujos migratorios africanos hacia España, puesto que es esta inmigración africana la que más atención suscita. Toda la inmigración africana que llega a España, descartando la de origen marroquí, la no subsahariana, representa poco más del 5% de la población extranjera que existe en España. Es una relación que se mantiene constante en el tiempo, tendiendo a una cierta estabilización de los flujos migratorios anuales, aunque periódicamente se pueden producir repuntes. El problema más urgente reside, en consecuencia, no tanto en el volumen de esos flujos, sino en la alarma social que generan. Con África, el Gobierno viene desarrollando en los dos últimos años una estrategia global y multidisciplinar que quiere hacer compatible el control de la inmigración irregular y el desarrollo de los países de origen. El Plan África 2006-2008 contempla toda una serie de medidas hacia el continente, entre las que destacan, por ejemplo, la ampliación de las representaciones españolas y el diseño de un nuevo modelo de cooperación migratoria. Siempre, la filosofía que está detrás de esa política es interpretar que la alarma social que genera, y la preocupación que se muestra sistemáticamente en todas las encuestas por parte de la sociedad española, no es una alarma social que responda a la llegada de los inmigrantes africanos, sino de cómo están llegando, de cómo se está produciendo ese fenómeno, y en qué condiciones. Sabemos que muchas personas que emprenden esa aventura de embarcarse en un cayuco y tratar de llegar a las islas Canarias se dejan la vida en el camino. A veces son manipulados por mafias de inmigración irregular, que además suponen una amenaza muy importante para la gobernabilidad de estos países africanos. Países que, como sucede en el caso de la región del África Occidental, ya son de por sí enormemente frágiles. Los nuevos acuerdos en los que estamos trabajando con estos países, por tanto, pretenden abordar el fenómeno en toda su globalidad y su complejidad, e implicar a nuestros socios en todos los aspectos del problema: a partir de la apertura de vías para la inmigración regular —es evidente que no podemos pedir cooperación para mejorar el control de la inmigración irregular, si al mismo tiempo no se abren canales de inmigración regular; o del retorno voluntario de los inmigrantes a sus países de origen donde son, además, muy necesarios.

Es curioso que coincida una mejora en el ciclo económico en estos países con un repunte de las cifras de la inmigración irregular; es algo que no deja de ser paradójico y que corresponde precisamente a que las mafias de inmigración irregular hayan ido descendiendo hacia el sur. Tradicionalmente, existían unas rutas de inmigración a través de los países del norte de África, fundamentalmente de Marruecos y Argelia, pero en los últimos tiempos se han ido desplazando hacia el sur, precisamente en el momento en que estamos en una fase de posconflicto en toda África Occidental. Los conflictos que afectaban a Liberia y a Sierra Leona están en vías de solucionarse y estamos en una fase de consolidación de la paz. Lo mismo se puede decir de Guinea Bissau, de Costa de Marfil, el último de estos países que ha entrado en una fase de cierta estabilización, y también en un ciclo de una cierta recuperación económica. Por tanto, estos países también necesitarán a muchos de esos inmigrantes.

Obviamente, otro de los aspectos en los que es necesario colaborar con estos países es en la repatriación de aquéllos que han emigrado en situación irregular. Esta última, la readmisión en los países de origen, es, quizás, con todo lo duro que resulta como elemento de una política migratoria, uno de los mecanismos más eficaces para luchar contra esas mafias que trafican con personas, a pesar de la dificultad que conlleva, como les decía, y el rechazo que lógicamente provoca en los países de origen.

El plan África hacia el continente se concentra en una visión mucho más amplia, más global, como decía anteriormente. Una visión de cooperación al desarrollo, que corresponde a principios de carácter político general, y que en el caso de África coincide sustancialmente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La cooperación española no está, por lo tanto, subordinada al objetivo específico de la gestión de flujos migratorios irregulares, pero es evidente que existe una íntima sinergia entre migración y desarrollo, que permite en muchos casos compatibilizar políticas de desarrollo estructural, incluyendo la lucha contra la pobreza, y la de gestión de los flujos migratorios. África Occidental se ha consolidado como la región prioritaria para la cooperación. No hay que perder de vista que en los tres últimos años se ha triplicado la ayuda oficial al desarrollo destinada a África, que ha pasado de 500 a 1.500 millones de euros anuales, y se han iniciado toda una serie de acciones dirigidas a la creación de empleo y al arraigo de la población en zonas de fuerte inmigración.

En Lisboa, y durante la segunda cumbre Unión Europea-África, España ha tenido un notable protagonismo precisamente en la inmigración. El presidente del Gobierno, como todos ustedes habrán seguido, impulsó allí la necesidad de alcanzar un pacto entre los continentes europeo y africano en esta materia, basado en tres ejes: la formación, incluyendo la educación; la generación de empleo para los más jóvenes; y el desarrollo de infraestructuras, que son precisamente los tres ejes en los que España ha venido trabajando en los últimos años. La idea no es otra que la de dinamizar el tejido social y económico de los países africanos, evitando situaciones de éxodos masivos de ciudadanos de esos países de origen, e incentivar el retorno.

En definitiva, los flujos migratorios procedentes del continente africano son un reto que España está dispuesta a abordar en el marco de una política de largo alcance, que incluye una apuesta decidida a favor del desarrollo político, económico y social en África. Lógicamente, todos los aspectos y todas las secuencias del fenómeno migratorio, la inmigración irregular, la inmigración regular, la integración en nuestras sociedades, y la cooperación con los países de origen y de tránsito para una gestión concertada –y quiero subrayar la idea de concertada, conjunta– de la inmigración, tiene su reflejo en el ámbito europeo. Me refiero, en este sentido, a algunos aspectos concretos que son, desde mi punto de vista, los más importantes.

En primer lugar, la agencia europea de fronteras, FRONTEX, creada en el Consejo europeo de diciembre de 2005. España va a seguir abogando para que cuente con medios, materiales y humanos, suficientes, y con un marco normativo que le permita cumplir de forma eficaz su misión de control efectivo de las fronteras exteriores, y sobre todo que se asegure su actuación permanente en las regiones de mayor riesgo, entre las que figuran la Comunidad Canaria, la fachada atlántica occidental de la península y el Mediterráneo.

En segundo lugar, España seguirá abogando por la firma de convenios de readmisión de la UE con terceros países, así como fomentando con estos la cooperación policial y judicial para la lucha contra las mafias y las redes de tráfico de seres humanos. La cooperación en estos campos es fundamental, y no sólo desde un punto de vista "egoísta" para Europa, ya que la actividad de esas mafias puede a medio plazo contribuir a un debilitamiento de las estructuras estatal e institucional en varios países africanos. De hecho, ya está siendo así. Estamos observando cómo esas mafias de tráfico de personas se van diversificando en algunos países africanos, que ya están plenamente integradas en mafias de tráfico de drogas, de tráfico de armas, y están suponiendo una amenaza, como decía antes, para la gobernabilidad de estos países muy importantes. Están penetrando en los sistemas policiales y judiciales, en el funcionariado, y por tanto, hay que insistir en ello, suponen una verdadera amenaza para la gobernabilidad. Pensemos, por ejemplo, en el caso del país más importante de la fachada atlántica de África Occidental, Senegal. Ninguna actividad económica en el país supone unas cifras tan importantes como las que pueden estar manejando, como estiman las policías de los propios países africanos, las mafias de inmigración irregular. Hay momentos, en los que se produce el mayor movimiento migratorio, en los que se calcula que algunas de estas mafias han podido estar manejando cifras de un millón de euros al día. No hay ninguna empresa, ninguna actividad económica en un país como Senegal, que pueda alcanzar una cifra similar. Eso da una idea de las posibilidades que pueden tener esas mafias de penetrar en esos países y de complicar sus esfuerzos por extender sus instituciones.

En definitiva, el objetivo no es otro que la puesta en marcha en el ámbito europeo, puesto que es un desafío que obviamente desborda las posibilidades de un país como España, de una política migratoria común. Un ejercicio para el que obviamente no vamos a escatimar esfuerzos, y para el que debates, como no me cabe ninguna duda van a tener lugar hoy en este seminario, serán aportaciones de enorme valor. Es un hecho que, en este empeño, no podemos trabajar únicamente desde las administraciones, a pesar de que exista una plena cooperación entre las administraciones a los distintos niveles con el Gobierno. En este tema es también importante una colaboración de la sociedad civil, de todos ustedes. Así que les animo a que este seminario se desarrolle con fluidez, con un intercambio de ideas que sin duda va a ser un éxito.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Migraciones y dimensión exterior de la Unión Europea

Política migratoria europea: ¿Una estrategia global o un acuciante problema doméstico?

Steffano Bertozzi

POLÍTICA MIGRATORIA EUROPEA: ¿UNA ESTRATEGIA GLOBAL O UN ACUCIANTE PROBLEMA DOMÉSTICO?

Steffano Bertozzi

*Miembro del despacho privado de Franco Frattini.
Vicepresidente de la Comisión Europea*

Desde el Consejo Europeo de Tampere, la cooperación con terceros países ha sido uno de los principios conductores de Europa en el área de la inmigración. Los Estados Miembros de la UE se dieron cuenta de que podían promover mejor sus objetivos políticos nacionales si forjaban una asociación más estrecha con terceros países basada en una responsabilidad y solidaridad compartidas. Desde entonces, los esfuerzos se han orientado a desarrollar unos vínculos más estrechos con países de origen y de tránsito en un intento de gestionar los flujos migratorios de un modo más efectivo.

Puede afirmarse que las crecientes preocupaciones domésticas de Europa determinaron inicialmente la forma en que esta empezó a cultivar la cooperación práctica con terceros países. Europa se dio pronto cuenta, sin embargo, de que la gestión de la inmigración necesita englobar un conjunto coherente y exhaustivo de medidas que contemplen tanto la dimensión interna como la externa. En otras palabras, las iniciativas políticas europeas evidencian que la gestión doméstica de los flujos migratorios y la cooperación con terceros países son dos caras de una misma moneda. Los Estados Miembros no pueden gestionar por sí solos un fenómeno cada vez más importante y multifacético como el de la inmigración; necesitan tener en cuenta otros factores, como la cooperación práctica entre ellos y con terceros países sobre los temas relativos a la inmigración, y sobre asuntos externos, incluida la política del desarrollo.

El contenido de este artículo se basa en la ponencia que presenté en la Fundación CIDOB en diciembre de 2007 y en otros resultados de mis investigaciones. El argumento principal es que en el mundo actual la distinción entre la gestión interna y externa de los flujos migratorios ha perdido buena parte de su relevancia. En el ámbito de la gestión de la inmigración, los objetivos políticos domésticos y externos de Europa están tan entrelazados que es poco realista considerar estas dos dimensiones como dos áreas políticas separadas. Una gestión efectiva de la inmigración exige una política verdaderamente europea y un enfoque europeo más coordinado en las políticas exteriores y de desarrollo. Esto a su vez tiene que ir acompañado de unos instrumentos políticos y de unos recursos acordes con las ambiciones políticas de Europa. Una vez que el Tratado de Lisboa¹

Las ideas contenidas en este artículo son enteramente de su autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Comisión Europea

entre en vigor, el nuevo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será “el responsable, dentro de la Comisión, de los asuntos relativos a las relaciones exteriores, así como de la coordinación de otros aspectos de la acción externa de la Unión”, podrá dar una mayor consistencia a los objetivos comunes europeos de política exterior².

La gestión de la migración, que con toda seguridad va a permanecer en un lugar prominente en la agenda política europea en los años venideros seguirá siendo un asunto importante en Europa. Esta área política ya ha sacado a la superficie la importancia que tiene la cooperación práctica entre los Estados Miembros y entre éstos y terceros países, el grado de consistencia entre el área de la justicia, la libertad y la seguridad y el ámbito de los asuntos exteriores, y la adecuación de los instrumentos políticos y de los recursos disponibles para alcanzar un conjunto determinado de objetivos políticos. En este contexto, debe subrayarse que el futuro establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior, tal como prevé el artículo 13a del Tratado de Lisboa, podría ayudar considerablemente a la Unión Europea a promover sus intereses en esta arena internacional tan competitiva, incluida la gestión de la inmigración.

Conclusiones de la Presidencia de Tampere

El párrafo 11 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere del 15 y el 16 de octubre de 1999 estipula lo siguiente: “La Unión Europea necesita enfocar de una manera global el tema de la migración, abordando los asuntos políticos y los relativos a los derechos humanos y al desarrollo en los países y regiones de origen y tránsito. Esto requiere combatir la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las oportunidades laborales, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos, y garantizar el respeto por los derechos humanos, en particular los derechos de las minorías, las mujeres y los niños. Con este fin, tanto la Unión como los Estados Miembros son invitados a contribuir, dentro del ámbito de sus competencias respectivas bajo los Tratados, a una mayor coherencia de las políticas internas y externas de la Unión. La asociación con los terceros países involucrados será igualmente un elemento clave para el éxito de dicha política, con vistas a promover el codesarrollo”. Este párrafo se centra principalmente en los denominados “factores dinámicos” o “causas originales” de la emigración, y Europa ya ha puesto la directa con sus intentos de abordar este conjunto de importantes temas de un modo más convincente. No es ninguna sorpresa que, para gestionar con éxito la inmigración, Europa tenga que tratar de resolver las causas principales de la misma, como la disparidad económica, la falta de oportunidades profesionales, la inestabilidad y la mala gobernanza. Una buena cooperación con los países socios y un conocimiento detallado de la situación sobre el terreno son esenciales en este sentido. Aunque el historial europeo por lo que respecta a políticas de desarrollo ha mejorado considerablemente, los “dividendos del desarrollo” en Europa no están todavía amplia y regularmente distribuidos entre las personas más necesitadas y vulnerables, sobre todo en África.

El 12 de octubre de 2007, el Banco Mundial publicó un informe prospectivo titulado *Meeting the Challenges of Global Development* [Los desafíos del desarrollo global], cuya lectura es una experiencia

1. El Tratado fue firmado por los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados Miembros en Lisboa, el 13 de diciembre de 2007. Se redactó con el objetivo de proporcionar a Europa unas instituciones más modernas y eficientes y unos métodos de trabajo que le permitan responder más rápidamente a los retos futuros. OJ C 306, 17.12.2007.
2. Es importante subrayar que el nuevo presidente del Consejo Europeo también “garantizará la representación externa de la Unión en los asuntos relativos a su política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de los poderes del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad”. En la práctica, el éxito de dicho acuerdo institucional dependerá en buena medida de cómo la persona nombrada pretenda llevar a cabo el cumplimiento de sus deberes.

realmente impresionante. Este informe contiene una lista muy completa de datos estadísticos sobre la pobreza en los países en vías de desarrollo, que puede utilizarse como patrón para calcular si habrá una mayor “presión migratoria” desde el mundo menos desarrollado. El África Subsahariana es un buen ejemplo a examinar. El estudio del Banco Mundial muestra que, aunque el número absoluto de personas pobres ha disminuido en 200 millones durante los últimos diez años, el número de personas que viven con menos de 1 dólar al día es todavía muy alto. En 2004, el número de personas que vivían en un nivel de extrema pobreza (con 1 dólar al día) era de 985 millones, 298 millones de las cuales vivían en el África Subsahariana. Para el 2015, el Banco Mundial pronostica que habrá un total de 720 millones de personas viviendo en condiciones de extrema pobreza, 326 millones de ellas en el África Subsahariana. Esto significa que, aunque el número total de personas que viven con 1 dólar al día disminuirá en términos absolutos, el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza aumentará en el África Subsahariana. La pobreza creciente, agravada por la incapacidad de los países pobres de cosechar los beneficios de la globalización, podría traducirse perfectamente en un número cada vez mayor de personas desesperadas que abandonen sus países de origen con la esperanza de encontrar la ‘tierra prometida’ en uno de los países más industrializados. La pobreza y la falta de oportunidades en el mundo menos desarrollado están destinadas por tanto a convertirse en uno de los principales determinantes de los flujos migratorios durante los años venideros. Además, para finales del 2030, las estimaciones del Banco Mundial prevén un fuerte incremento de la presión demográfica, con 1.800 millones de personas más en el mundo, 97% de ellas en el mundo en vías de desarrollo³. La lección principal que puede extraerse del informe del Banco Mundial es la necesidad de un compromiso político renovado para incrementar la efectividad de la ayuda al desarrollo. Europa necesita ayudar a terceros países a mejorar su gobernanza y a robustecer sus instituciones políticas y democráticas. Esto puede hacer que más personas que viven en los países menos desarrollados desempeñen un papel activo en los procesos de modernización de sus países, y contribuyan a construir un futuro mejor tanto para sus familias como para sus países. Europa también tiene que proporcionar a estas personas más información, por medio de unas campañas específicas, acerca de los proyectos financiados por la ayuda al desarrollo en sus países. A modo de ejemplo, estas campañas tienen que llevarse a cabo en estrecha colaboración con los gobiernos locales de los terceros países y ser transmitidas por las radios locales, que son uno de los medios de comunicación más poderosos en los países menos desarrollados. Europa también tiene que crear más ocasiones para implicar al sector privado en los programas de desarrollo, ya que la comunidad empresarial muestra un genuino interés en participar más, como se puso de manifiesto en la cumbre UE-África celebrada en Lisboa del 7 al 9 de diciembre de 2007.

También hay que poner una atención especial en la implementación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda⁴, donde las principales partes interesadas políticas e institucionales se reunieron para “decidir emprender acciones de gran alcance y que puedan monitorizarse para reformar la manera de distribuir y administrar la ayuda, mientras preparamos la revisión de cinco años de la UE de la Declaración del Milenio y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a finales de este año”.

3. La población del África Subsahariana se incrementará en 540 millones de personas, mientras que el sur de Asia recibirá a 600 millones de personas.

4. Paris Declaration on Aid Effectiveness –Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. High Level Forum, 28 de febrero-2 de marzo de 2005, París

5. Para más detalles sobre cuestiones relativas al desarrollo, véase Easterly, W., *The Elusive Quest for Growth*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2001; *Global issues for global citizens*, ed. por Vinay Bhargava, the World Bank, Washington, D.C. 2006; y Henry, J.S., *The Blood Bankers, Four Walls Eight Windows*, New York, 2003.
6. El párrafo 40 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken afirmaba explícitamente que “una política migratoria y de asilo común implica el establecimiento de los siguientes instrumentos: la integración de la política sobre flujos migratorios en la política exterior de la Unión Europea”.
7. Communication on integrating migration issues in the European Union's relations with third countries, COM(2002) 703 final, Bruselas, 3.12.2002.
8. El párrafo 33 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla del 21 y 22 de junio de 2002 afirma lo siguiente: “El Consejo Europeo considera que combatir la inmigración ilegal requiere un esfuerzo mayor por parte de la Unión Europea y un enfoque más concreto del problema, con el uso de los instrumentos apropiados en el contexto de las relaciones externas de la Unión Europea. Con este fin, y de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, un enfoque integrado, exhaustivo y equilibrado para abordar las causas fundamentales de la inmigración ilegal tiene que ser el objetivo constante y a largo plazo de la Unión Europea. Con esto en mente, el Consejo Europeo destaca que una cooperación económica más estrecha, la expansión del comercio, la ayuda al desarrollo y la prevención de conflictos son medios para fomentar la prosperidad económica en los países implicados y para reducir las causas subyacentes de los flujos migratorios. El Consejo Europeo insta a que cualquier futura cooperación, asociación o acuerdo equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea concluyan con cualquier país debe incluir una cláusula sobre la gestión conjunta de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en los casos de inmigración ilegal”.

Si este fuera el propósito principal de mi ponencia, continuaría anotando lo que considero que son los componentes e ideas más importantes para ayudar a Europa a reformar su agenda del desarrollo. Lo que trato de decir es que, sin ofrecer resultados tangibles a una población necesitada que vive en el mundo menos desarrollado, Europa corre el riesgo de ver manchada su reputación internacional como primer donante del mundo. Es urgente y necesario racionalizar los procedimientos, enfatizar la importancia de la responsabilidad mutua entre la comunidad donante y los países receptores, y establecer marcos temporales fiables en los que determinar los objetivos políticos a alcanzar⁵. Los líderes políticos europeos tienen que darse cuenta de que ha llegado la hora de coordinar sus valerosos esfuerzos para el desarrollo de un modo más eficaz si pretenden reducir la pobreza, limitar las disparidades económicas más estridentes, mejorar los sistemas educativos y crear más oportunidades de trabajo para los jóvenes. La duplicación de esfuerzos y las agendas para el desarrollo contradictorias entre Estados Miembros, así como los procedimientos de desembolso lentos y pesados tienen que convertirse en vestigios del pasado si Europa pretende cumplir sus compromisos políticos de un modo más convincente y eficaz. En pocas palabras, las acciones tienen que venir inmediatamente después de las palabras.

En 1999, el Consejo Europeo de Tampere confirmó su determinación de desarrollar una política migratoria común e integral. Aunque una serie de acuciantes problemas domésticos llevaron inicialmente al Consejo Europeo a diseñar una nueva estrategia para la gestión de la inmigración, es preciso reconocer que dicha estrategia tenía un punto de vista progresista que combinaba las dimensiones internas y externas de este complejísimo fenómeno⁶.

Inmigración y desarrollo

En diciembre de 2002, la Comisión presentó una Comunicación sobre la integración de asuntos relativos a la inmigración en las relaciones entre la Unión Europea y terceros países⁷, que era la respuesta de la Comisión a la petición hecha por el Consejo Europeo en Sevilla⁸. En esta reunión, el Consejo Europeo dejó claro que combatir la inmigración ilegal requería no sólo el “uso de todos los instrumentos apropiados en el contexto de las relaciones externas de la Unión Europea”, sino también la gradual erradicación de los principales determinantes de la inmigración ilegal. Los líderes europeos estaban tan convencidos de la crucial importancia de esto último que lo definieron como “el objetivo constante y a largo plazo de la Unión Europea”. En otras palabras, dado que las medidas domésticas no habían conseguido los resultados deseados con respecto a la gestión de los flujos migratorios, los dirigentes europeos pensaron que había una necesidad acuciante de añadir un flanco más a su estrategia y de abordar el tema de la inmigración ilegal con determinación. En este contexto, en diciembre de 2002 la Comisión presentó un primer enfoque audaz y coherente para la gestión de la inmigración, que no solo proponía encauzar la inmigración en las actividades externas de Europa, sino también hacer un uso completo de los instrumentos financieros que estaban disponibles para promover y –siempre que fuera posible– elevar el perfil internacional de Europa. Esta Comunicación, que era coherente con la estrategia externa general de Europa, ponía un mayor énfasis en la relación existente entre la inmigración y el impacto a largo plazo de los

programas de ayuda al desarrollo de Europa, y en la necesidad de promover una cooperación más estrecha con terceros países. A estos últimos se les pedía que dieran todo su apoyo a la lucha contra la inmigración ilegal, ya que cualquier falta de cooperación por su parte podría persuadir a Europa de la necesidad de tomar las medidas pertinentes y de cambiar con ello su actitud política favorable⁹. En otras palabras, esto fue un primer intento de celebrar un “matrimonio” entre las políticas europeas migratorias y para el desarrollo que, hasta entonces, habían sido consideradas como altamente polémicas. La historia nos ha enseñado que las buenas ideas son perdurables y el Programa de La Haya, que fue adoptado en noviembre de 2004¹⁰, no fue ninguna excepción a esta regla. Adoptando el mismo enfoque, el Programa afirmaba que, dado que la migración internacional iba a continuar en el futuro, “es preciso proceder a un enfoque integral, que abarque todas las fases de la migración respecto a las causas fundamentales de la misma, así como a las políticas relativas a la entrada, admisión, integración y retorno”.

El 1 de septiembre de 2005, la Comisión presentó un Comunicado sobre inmigración y desarrollo¹¹, más centrado en los resultados que el adoptado en 2002. Este texto contiene no sólo unos objetivos políticos bien definidos y la forma de alcanzarlos, sino también ideas para aprovechar las sinergias entre las políticas sobre inmigración y las políticas sobre desarrollo. La idea subyacente era utilizar estos conceptos políticos en el futuro diálogo y cooperación con los países en vías de desarrollo interesados, con el objetivo de canalizar más ayuda de Europa hacia los objetivos compartidos. Esta comunicación de la Comisión se centró principalmente en la importancia del envío de dinero, en el papel que pueden desempeñar las diásporas en el fomento del desarrollo económico de los países de origen, en la migración circular y en las medidas a adoptar para minimizar las consecuencias adversas de la fuga de cerebros.

Por lo que respecta al envío de dinero, los jefes de Estado y de Gobierno ya se reunieron en marzo del 2002 en la Conferencia Internacional sobre la Financiación del Desarrollo y acordaron que, sin dejar de respetar su naturaleza privada, los envíos de dinero podían convertirse en poderosos motores del desarrollo económico¹² y que por consiguiente era urgente reducir los costes de las transferencias. La Comunicación del 2005 reiteró este punto sugiriendo competencia entre canales alternativos para el envío formal de dinero, subrayando el uso potencial de los envíos para los proyectos para el desarrollo, y llamando la atención sobre los tipos de cambio punitivos aplicados a los envíos por parte de los bancos y los intermediarios en los países receptores. En el área de los envíos de dinero, la Comisión también ha puesto en marcha una importante iniciativa con la adopción, el 1 de diciembre de 2005, de una propuesta para una directiva sobre servicios de pago que cree un marco armonizado, en particular para los servicios de envío de dinero¹³. Esta propuesta aumentará la competencia y, por consiguiente, contribuirá a una reducción en los costes. Al mismo tiempo, el nuevo marco incrementará la transparencia obligando a los proveedores de servicios a revelar información sobre costes, incluidos los tipos de cambio utilizados y el tiempo necesario para llevar a cabo la transferencia.

¿Por qué son tan importantes los envíos de dinero para las vidas de tantas familias que viven en el mundo menos desarrollado? Según los datos estadísticos aportados por los expertos del Banco Mundial, los flujos registrados de los envíos de dinero internacionales ascendieron a un

9. En este contexto, también es importante subrayar que los párrafos 35 y 36 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla proponen el mismo curso de acción: “(35) El Consejo Europeo considera que es necesario llevar a cabo una valoración sistemática de sus relaciones con los terceros países que no cooperen a combatir la inmigración ilegal. Dicha valoración será tomada en cuenta en las relaciones entre la Unión Europea y sus Estados Miembros y los países implicados en todas las áreas relevantes. *Una cooperación inadecuada por un país podría obstaculizar el establecimiento de unas relaciones estrechas entre este país y la Unión.* (36) Una vez que se haya hecho uso sin éxito de los mecanismos existentes en la Comunidad, el Consejo puede considerar que un tercer país haya mostrado una falta de cooperación injustificada en la gestión conjunta de los flujos migratorios. En este caso, el Consejo podrá, de acuerdo con las normas establecidas en los tratados, adoptar medidas o posturas en consonancia con la Política Exterior y de Seguridad Común y otras políticas de la Unión Europea, sin dejar de cumplir los compromisos contractuales de la Unión y sin poner en peligro los objetivos de la cooperación para el desarrollo”.
10. The Hague Programme, OJ C 53, 03.03.2005.
11. Communication on migration and development: some concrete orientations, COM(2005) 390 final, Bruselas, 1.9.2005.
12. O’Neil, K. “Using remittances and circular migration to drive development”. *Policy Brief* (01.06.2003). Migration Policy Institute, Washington, DC.
13. Directiva 2007/64/EC del Parlamento Europeo y del Consejo del 13 de noviembre de 2007 sobre los servicios de pago en el mercado interno, corrigiendo las directivas 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC y 2006/48/EC, y revocando la directiva 97/5/EC, OJ L 319. Mediante el establecimiento de un conjunto de reglas moderno y exhaustivo aplicable a todos los servicios de pago en la Unión Europea, esta Directiva proporciona el fundamento legal para la creación de un mercado de pagos único en el ámbito de la UE. El objetivo último es hacer que los pagos transfronterizos sean tan fáciles y seguros como los pagos “nacionales” dentro de un Estado Miembro. El plazo límite para la transposición en la legislación nacional expira el 1 de noviembre de 2009.

14. El nivel del 2006 fue el doble del registrado en 2001 (96.000 millones de dólares). Esto se debe principalmente a unos costes de envío más bajos y a la ampliación de las redes de intermediarios para los envíos, al número mayor de inmigrantes y al crecimiento de sus niveles de ingreso. Las estimaciones preliminares del Banco Mundial muestran que en 2007 el volumen registrado de envíos de dinero en todo el mundo alcanzó los 318.000 millones de dólares, 240 de los cuales lo fueron a países en vías de desarrollo.
15. Para ser más precisos, la ayuda oficial al desarrollo cubre los "flujos de financiación oficial administrados con la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en vías de desarrollo como principal objetivo, y que son créditos blandos en carácter con un elemento de garantía de un 25% por lo menos (utilizando una tasa fija de descuento de un 10%). Por convención, los flujos de AOD comprenden las contribuciones de las agencias gubernamentales donantes, a todos los niveles, a los países en vías de desarrollo ("AOD bilateral") y a instituciones multilaterales. Los ingresos de la AOD comprenden desembolsos de donantes bilaterales y de instituciones multilaterales", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
16. Como señala el Banco Mundial, aunque respecto al volumen de envíos América Latina y el Caribe siguen siendo los mayores destinatarios de los envíos registrados, los envíos a Oriente Medio y el norte de África representan una porción mayor del PIB. Los flujos de envíos al África Subsahariana no pueden calcularse debido a una persistente falta de datos fiables. Para una información más detallada sobre los envíos, véase: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTINTERNATIONAL/0,,contentMDK:21352016~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:1572893,00.html>, que es la página web oficial del departamento para la emigración y el desarrollo del Banco Mundial.
17. Chishti, M. A. "The phenomenal rise in remittances to India: a closer look". *Policy Brief* (mayo de 2007). Migration Policy Institute, Washington DC., Está también disponible en la red: http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_052907.pdf
18. Estados Unidos es el país del mundo en el que hay más trabajadores extranjeros (38 millones), seguido por la Federación Rusa (12 millones) y Alemania (10 millones).
19. Se trata de un organismo intergubernamental creado en 1989 para diseñar y promover políticas nacionales e internacionales para combatir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

total de 199.000 millones de dólares, un total más alto que el registrado en 2005 (188.000 millones)¹⁴. Para entender mejor la importancia de los envíos, baste decir que el nivel registrado de envíos superó de lejos el volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)¹⁵ de estos mismos años: el 2005, el total de AOD ascendió a 107.000 millones de dólares, y el 2006 a 104.000 millones. También hay que subrayar que los flujos registrados de envíos de dinero subestimaron considerablemente los volúmenes reales de transferencias monetarias. De hecho, los estudios domésticos llevados a cabo en África el año 2006 muestran que los envíos de dinero ascienden a 100.000 millones de dólares más que el flujo registrado de 199.000 millones¹⁶. Según un estudio de Muzaffar A. Chishti¹⁷, el año 2006 la India fue el mayor destinatario de envíos de dinero del mundo (24.000 millones de dólares), con China y México en segundo y tercer lugar, respectivamente. Para hacerse una idea más clara del impacto que pueden tener los envíos en la estructura socioeconómica de un país determinado proporcionándole fondos adicionales, vale la pena recordar las palabras de Mr. Chishti: "En 2005-2006, los envíos de dinero ascendieron a una cifra mayor que los 23.600 millones de dólares que representaron las exportaciones de *software* de la India, lo que es especialmente notable si tenemos en cuenta que las exportaciones de *software* crecieron un 33% ese año". Además, los envíos de dinero contribuyen significativamente a la paliación de la pobreza, en particular en el África Subsahariana. A modo de ejemplo, en 2006, Malí recibió 177 millones de dólares en envíos de dinero, lo que corresponde a un 3% de su PIB, Pakistán 5.000 millones o un 4% de su PIB, Senegal 633 millones o un 7,1% de su PIB, y el Sudán 1.100 millones de dólares o un 3,1% de su PIB.

Los envíos de dinero también representan una oportunidad tanto para los bancos europeos como para los bancos internacionales. El 8 de marzo de 2008, por ejemplo, el *New York Times* publicó un artículo anunciando la apertura del primer banco hispano en Carolina del Norte. Este nuevo banco ofrecerá servicios específicos, incluidas transferencias de dinero a bajo coste, tarjetas de crédito, cuentas de ahorro y folletos en español, fomentando de este modo la "inclusión financiera" de este grupo de trabajadores extranjeros¹⁸. En Europa, las cajas de ahorros se muestran especialmente activas proporcionando servicios a medida a los trabajadores extranjeros, dado que algunas instituciones financieras se han dado finalmente cuenta de que los trabajadores extranjeros son un segmento cada vez mayor de la población de Europa. En Barcelona, por ejemplo, la Caixa ha sido una de las primeras cajas de ahorro europeas en reducir los costes de los envíos y en ofrecer un "paquete financiero" a los inmigrantes, con la esperanza de convertir a este grupo de personas, que normalmente desconfían del sector bancario, en clientes leales.

Desgraciadamente, las transferencias de dinero también pueden suponer la financiación del terrorismo y de otras actividades ilícitas, incluido el blanqueo de dinero. En junio de 2005, la FAFT (Financial Action Task Force, o Grupo Operativo de Acción Financiera)¹⁹, compuesta por representantes de la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Consejo de Europa y otras instituciones internacionales, llevó a cabo un estudio sobre las tipologías del blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo que incluía canales de envío alternativos. Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, hay una mayor necesidad de rastrear todas las posibles fuentes para la financiación del terrorismo que actúan por los canales

bancarios convencionales. El sistema hawala, basado en la confianza mutua y en los lazos familiares, es un ejemplo de un sistema de envío alternativo bien establecido y muy generalizado que no cae dentro del ámbito de competencias de la actual legislación europea²⁰. Esto se debe a que el "sistema hawala de transferencia de dinero" no implica el movimiento de dinero y por tanto permite sortear el sistema ordinario de regulación financiera²¹.

La Comunicación del 2005 también enfatiza el papel que pueden jugar las diásporas en el proceso de desarrollo de sus países de origen. Puede crearse una base de datos que sirva para identificar a las personas preparadas dispuestas a compartir su capacitación y su experiencia técnica en un proyecto determinado de desarrollo en sus países de origen, lo que crea la posibilidad de hermanar programas de desarrollo por medio de los cuales las diásporas y los países de origen de las mismas –las autoridades locales– cofinancien un proyecto considerado esencial, por ejemplo, para la potabilización del agua o para construir una nueva escuela elemental en una zona determinada de su país de origen. Las diásporas y las asociaciones de trabajadores extranjeros también pueden ayudar a los recién llegados a establecerse en el país anfitrión proporcionándoles, por ejemplo, información sobre acceso a cursos de introducción al idioma y de formación profesional, o sobre vivienda. La Comunicación de 2005 también consideró la migración circular²² y su efecto potencialmente positivo sobre el desarrollo. Generalmente se considera que la migración circular es beneficiosa tanto para los países de origen como para los de destino. Los países de destino reciben un aporte constante de trabajadores muy necesarios, tanto cualificados como sin cualificar (sin los requisitos de la integración a largo plazo). Los países de origen se benefician de la entrada de los envíos de dinero mientras los trabajadores están en el extranjero, y de sus inversiones y capacitación cuando regresan. También los propios trabajadores extranjeros tienen mucho que ganar, dado que la expansión de los programas de migración circular aumentará las oportunidades de una inmigración segura y legal a Europa. Por consiguiente, debería alentarse la circulación de cerebros y la migración temporal, junto con la posibilidad de facilitar el retorno de los trabajadores extranjeros a sus países de origen, por ejemplo, para empezar un nuevo negocio, o facilitar que los trabajadores extranjeros participen en actividades para el desarrollo aunque no regresen para siempre. Desde 1997, el número de trabajadores extranjeros temporales que entraron en los 30 países que pertenecen a OCDE se ha incrementado anualmente un 9%. La migración temporal al Asia Oriental y Occidental, incluida Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, también ha mostrado un incremento regular de un 2,5% anual desde 1985. A modo de ejemplo, Francia admitió a unos 10.000 trabajadores temporales en 2004, frente a los 4.300 que había admitido en 1998. Un reciente estudio del Banco Mundial, por ejemplo, encontró que entre el 60% y el 75% de trabajadores procedentes de Bosnia-Herzegovina, Georgia, Kirguistán y Tadjikistán hubieran preferido trabajar en Europa Occidental de una forma temporal²³. En este contexto, es importante subrayar la importancia de la directiva propuesta sobre las condiciones de entrada y residencia de ciudadanos de terceros países para ocupar los lugares de empleo altamente cualificados que la Comisión especificó el 23 de octubre de 2007²⁴. El artículo 17 de la directiva propuesta estipula unas condiciones específicas que no penalicen la movilidad de los trabajadores más cualificados, en un intento de fomentar la migración circular

20. Directiva 2005/60/EC del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de octubre de 2005 sobre la prevención del uso del sistema financiero para los propósitos del blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, OJ L 309, 25.11.2005.

21. En este contexto, conviene subrayar que el 1 de enero de 2008 la Comisión Europea y el Banco Central Europeo respaldaron una nueva iniciativa del sector bancario europeo basada en el marco legal proporcionado por la Directiva sobre el pago de Servicios. Esta iniciativa, conocida como el SEPA (Single Euro Payments Area o Zona Única de Pagos para el Euro), pretende hacer todos los pagos electrónicos en la zona euro tan simples como los pagos domésticos dentro de cada país, independientemente de los medios de pago utilizados, ya sean tarjetas de crédito, tarjetas de débito o transferencias bancarias. Salvo circunstancias imprevistas, la SEPA debería entrar en funcionamiento a finales del 2010.

22. Communication on Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and third countries, COM(2007) 248 final, Bruselas, 16.05.2007.

23. Rannveig Agunias, D. and Newland, K. "Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward". *Policy Brief* (abril de 2007). Migration Policy Institute, Washington DC.

24. Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, Bruselas, 23.10.2007.

y minimizar los efectos adversos de la fuga de cerebros²⁵. Esta propuesta, que pasará a ser legalmente vinculante una vez que la directiva entre en vigor, representó un cambio decisivo en la forma de abordar la migración circular por parte de Europa. Además, la migración circular también se verá facilitada por la futura propuesta de una directiva sobre aprendices remunerados, que son una de las categorías consideradas por el Plan Político sobre la Migración Legal²⁶.

Entre octubre de 1999 y septiembre de 2005, a pesar de los progresos realizados al combinar la migración y las políticas de asuntos exteriores progresistas, Europa no fue capaz de resolver el acertijo de cómo hacer frente a la amenaza que representa la inmigración ilegal. La cooperación con terceros países se basaba esencialmente en un enfoque dual, que constituía una falta de coherencia y de coraje político. El primer flanco abordaba el tema de los controles fronterizos y el de la gestión efectiva de los flujos migratorios. Europa simplemente trataba de endilgar sus tácticas e instrumentos a terceros países: reforzar los controles, combatir la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, y obligar a regresar a todos los inmigrantes que residen ilegalmente en Europa. El segundo flanco se orientaba a resolver las causas fundamentales de la migración, que exigían el desarrollo de nuevas herramientas. Aunque los dos componentes de este enfoque conjunto eran complementarios, Europa no se había sentido impelida a concebir e implementar una estrategia integral y coherente capaz de marcar el curso de su futuro diálogo y cooperación con terceros países. Esta consideración contribuyó a la emergencia de un nuevo patrón de cooperación con terceros países, que fue luego sancionado por el Consejo Europeo en diciembre de 2005 como la propuesta para una Política Migratoria Europea Global.

25. En particular, el Artículo 17 (5) estipula lo siguiente: "Las derogaciones de la Directiva 2003/109/EC propuestas en los párrafos 3 y 4 serán de aplicación solamente en aquellos casos en los que el ciudadano/a del tercer país en cuestión pueda presentar pruebas de que ha estado ausente del territorio de la Comunidad para ejercer una actividad económica en calidad de empleado o de trabajador por cuenta propia, o para realizar un servicio voluntario, o para estudiar en su propio país de origen".
26. Communication from the Commission-Policy Plan on Legal Migration, COM(2005) 669 final, Bruselas, 21.12.2005.
27. Las autoridades españolas han tenido la amabilidad de proporcionarme las cifras definitivas de la inmigración ilegal. En 2005 solamente 5.566 inmigrantes ilegales trataron de entrar por Ceuta y Melilla. A comienzos de octubre de 2005, unos 700 inmigrantes ilegales trataron de escalar las alambradas de púas de Ceuta y unos 200 de ellos consiguieron entrar en los enclaves españoles. Un número indeterminado de inmigrantes perdieron la vida tratando de cruzar la frontera. En 2006 y 2007, el número de inmigrantes ilegales cayó a 2.000 y 1.553 respectivamente.

Hacia una política migratoria global

Después de los trágicos acontecimientos que tuvieron lugar en Ceuta y Melilla en octubre del 2005²⁷, la Comisión Europea, al tiempo que lamentaba profundamente las inoportunas muertes de varias personas, decidió enviar una misión técnica a estos dos enclaves españoles desde el 7 al 11 de octubre de 2005. Los objetivos principales de esta fuerza operativa eran efectuar una valoración de primera mano de la situación *in situ* y del número de inmigrantes implicados en el cruce ilegal de las fronteras exteriores de la UE, y explorar formas de organizar la cooperación práctica entre las autoridades españolas y marroquíes para luchar contra la inmigración ilegal. Los intentos masivos de entrar por la fuerza a Europa dieron un nuevo ímpetu a la urgencia de encontrar soluciones prácticas a la creciente presión migratoria procedente de África.

Aunque nadie tiene una bola de cristal para ver qué va a pasar en el futuro, puede afirmarse que el creciente desfase entre el crecimiento demográfico y la distribución cada vez más irregular de los limitados recursos de que dispone África pudo haber desencadenado alguna clase de señal para los dirigentes políticos europeos. Si África tenía en 1950 221 millones de habitantes –un 8,7% de la población mundial–, hoy la cifra asciende a más de 800 millones, lo que representa casi el 14% de la población mundial. A esto cabe añadir otros motivos, como la masiva degradación ambiental, los conflictos étnicos, la falta de respeto a los derechos humanos y la persecución política, que obligan a los africanos

a tomar la dolorosa decisión de marcharse de sus países de origen²⁸. En pocas palabras, la pobreza y el miedo son dos de las principales causas determinantes de la emigración.

No se necesita mucha imaginación para entender por qué la gestión de la migración y el espinoso tema de la inmigración ilegal estuvieron en el primer plano de la agenda política del Consejo Europeo Informal que se celebró en Hampton Court en octubre de 2005. Los líderes europeos reconocieron que era necesario ofrecer a los emigrantes una alternativa creíble a la inmigración ilegal, para acabar con los inaceptables desastres humanitarios causados por la mala gestión de los flujos migratorios, y promover la cooperación práctica con terceros países. A falta de esto, los emigrantes están condenados a convertirse en presa de despiadados traficantes y a continuar probando suerte cruzando el Atlántico y el Mediterráneo en pateras o tratando de escalar por las vallas alambradas. En el anverso de las Conclusiones de Hampton Court, la Comisión no perdió el tiempo haciendo su propia propuesta de cómo mejorar la gestión de los flujos migratorios por parte de la UE, e identificó toda una serie de medidas prácticas a tomar a corto y medio plazo²⁹. Estas medidas, pensadas para los países del África del Norte y Subsahariana, pueden dividirse en tres principales áreas políticas: “fortalecer la cooperación y la acción sobre asuntos migratorios entre los Estados Miembros; trabajar con los países clave de origen en África; y trabajar con los países vecinos”. Entre las principales medidas a corto plazo estaban la ampliación de las actividades del FRONTEX, incluido un estudio de viabilidad sobre una “Red Mediterránea de Patrullas Costeras”, el robustecimiento de la estructura y de las redes de los agentes de enlace de la inmigración (“immigration liaison officers” o ILO)³⁰, y la creación de equipos de intervención rápida, que fue uno de los mayores éxitos de 2006³¹. Entre los objetivos a medio y a largo plazo estaban: “capacitar para una mejor gestión de la inmigración, incluyendo ayuda técnica y financiera (a acordar en el marco de los nuevos Documentos Estratégicos Regionales); abordar las causas fundamentales de la emigración, como la pobreza y la inseguridad; fomentar las conexiones entre inmigración y desarrollo, por ejemplo promoviendo sistemas para el envío de dinero más seguros, fáciles y baratos; facilitar el papel de las diásporas como agentes para el desarrollo; explorar opciones para la inmigración temporal o circular; mitigar el impacto producido por la pérdida de cualificación en sectores vulnerables; luchar contra el contrabando y el tráfico de seres humanos y la inmigración ilegal, incluyendo la implementación de obligaciones de readmisión, tal como estipula, inter alia el artículo 13 del Acuerdo de Cotonou; y fortalecer la protección a los refugiados y a las personas desplazadas, así como el acceso de los mismos a soluciones duraderas, de acuerdo con los instrumentos internacionales pertinentes”. El Consejo Europeo de los días 15 y 16 de diciembre de 2005 recibió la Comunicación de la Comisión, dio su aprobación a las medidas propuestas y pidió a la Comisión que “a finales de 2006 informase de los progresos realizados”.

En 2005, la UE se marcó una agenda muy ambiciosa para promover la cooperación y la asociación con los países en vías de desarrollo, con un fuerte énfasis en el ámbito del desarrollo. El Enfoque Global (“Global Approach”) demostró ser una forma innovadora de tratar la gestión de la emigración, ya que su objetivo era formular un conjunto amplio y coherente de políticas que no solo abordaba una serie de asuntos rela-

28. Entre otros posibles motivos, cabe recordar que en 2003 y 2004 un número sin precedentes de langostas destruyó las cosechas de la región del Sahel, haciendo que miles de personas tuvieran que buscar refugio fuera de sus países de origen.
29. Communication on priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court, COM(2005) 621 final, Bruselas, 30.11.2005.
30. Para una información más detallada, véase Council Regulation (EC) N° 377/2004 de 19 de febrero de 2004 sobre la creación de una red de agentes de enlace de la inmigración, OJ L 64, 02.03.2004.
31. La creación de los Equipos Rápidos de Intervención Fronteriza (proporciona a los Estados Miembros que lo soliciten “ayuda durante un período de tiempo limitado” y “en situaciones excepcionales y urgentes”. El despliegue de un Equipo Rápido de Intervención Fronteriza encarna la “respuesta efectiva” de Europa para ayudar a cualquier Estado Miembro que se vea confrontado con una entrada masiva de inmigrantes ilegales. Por primera vez Europa podrá desplegar, bajo la dirección del Estado Miembro solicitante, unos 600 guardias de frontera con experiencia para tratar los casos de emergencia en sus fronteras exteriores. Para más información, véase Regulation (EC) N° 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) N° 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, OJ L 199, 31.7.2007.

cionados con la inmigración, sino que también amalgamaba asuntos de justicia y política interior, desarrollo y relaciones exteriores en un esfuerzo por mejorar el diálogo y la cooperación sobre la inmigración, en asociación estrecha con terceros países. Durante 2006 y 2007, el papel cada vez mayor desempeñado por la Comisión y los Estados Miembros convirtió a Europa en un portavoz destacado y fiable del debate global sobre las relaciones existentes entre inmigración y desarrollo.

En diciembre de 2006, siguiendo una Comunicación de la Comisión³², el Consejo Europeo decidió extender el Enfoque Global a las regiones orientales y sudorientales³³. Las acciones prioritarias se centraron en la cooperación operacional entre Estados Miembros, incluidas una mejor coordinación para la gestión de las fronteras con FRONTEX³⁴, y una mayor cooperación con países como los Balcanes Occidentales, Turquía, los países integrantes de la Política Europea de Vecindad (PEV), Rusia, Asia Central y los países asiáticos de origen. Estas acciones prioritarias se llevaron a cabo de una forma similar a la que se ha aplicado en África, en particular por medio de reuniones regulares de expertos. Se promovió el diálogo a nivel bilateral y regional, y la cooperación práctica recibió el apoyo de los instrumentos financieros del CE. El Consejo Europeo también reafirmó su compromiso de incrementar “la coherencia entre las diversas políticas de la Unión, incluidos sus instrumentos financieros, con vistas a abordar las causas fundamentales de la migración[...] e integrar las cuestiones de migración y desarrollo en políticas de ayuda y programación, alentar a los países de origen y tránsito a incorporar las cuestiones relativas a la migración en sus planes nacionales de desarrollo, incluyendo las estrategias para la reducción de la pobreza, y respaldar la creación de capacidades para una gestión efectiva de la migración, entre otras cosas mediante el establecimiento de unos perfiles migratorios por países. La nueva generación de documentos estratégicos regionales y nacionales incorporará plenamente, allí donde sea relevante, la conexión entre migración y desarrollo. En este sentido, la iniciativa de la Comisión para un Programa de la UE sobre Migración y Desarrollo en África proporciona una forma de abordar este tema a corto y medio plazo. Los Estados Miembros también son alentados a mejorar la coordinación y a desarrollar programas conjuntos”. El refrendo del Consejo Europeo hizo más imperioso para todas las partes interesadas unir fuerzas y orientar sus esfuerzos hacia la lista prioritaria de actividades acordada en el ámbito de la migración y la gestión. Este respaldo político, sin embargo, no elimina los problemas de partida, particularmente por lo que respecta a la coordinación.

2006 y 2007: los primeros frutos

Las expectativas puestas en la Comisión, los Estados Miembros, FRONTEX y otras organizaciones internacionales eran muy altas, y todos estos interesados sintieron inmediatamente la responsabilidad y la presión política de los dirigentes y ciudadanos europeos. A nivel técnico, el primer paso que dio la Comisión fue el de establecer un grupo de expertos *ad hoc* para que ayudasen a coordinar esfuerzos y actividades de un modo más eficiente. A nivel político, algunos de los Estados Miembros de la UE organizaron grupos de trabajo compuestos por funcionarios de los diferentes ministerios involucrados en la implementación del Enfoque Global. A iniciativa del presidente Frattini y del comisionado Michel, el

32. Communication on the Global Approach to Migration one year on: towards a comprehensive European migration policy, COM(2006) 735 final, Bruselas, 30.11.2006.

33. “El Enfoque Global será aplicado a las regiones orientales y sudorientales colindantes con la Unión Europea. La Comisión es invitada a hacer propuestas para la intensificación del diálogo y la adopción de medidas concretas antes de junio de 2007.”

34. Council Regulation (EC) N° 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX). Para más información, véase Bertozzi S. “Schengen: Achievements and Challenges in managing an area encompassing 3,6 million km²”, Centre for European Policy Studies, Working Document N° 284, Febrero de 2008.

presidente Barroso decidió crear un Grupo provisional de Comisionados sobre Migración. Este grupo, que fue formalmente establecido en agosto de 2006, reunió a todos los comisionados involucrados en la gestión de la migración, a saber, los comisionados Almunia, Borg, Ferrero-Waldner, Figel, Hübner, Kiprianou, Michel y Spidla, con miras a discutir y definir las líneas políticas en esta área. Desde entonces, bajo la presidencia del vicepresidente Frattini, el Grupo de Comisionados ha sido convocado de una manera regular para pulir las propuestas políticas preliminares y para tomar decisiones sobre los temas propuestos. Como he dicho antes, el foco inicial del Enfoque Global sobre Migración fue África. Aparte de las razones políticas más arriba mencionadas, África no solo se ha visto desproporcionadamente afectada por algunos de los aspectos más negativos de la migración, concretamente la fuga de cerebros, la migración ilegal y el tráfico de seres humanos, sino que el impacto potencialmente positivo de la migración todavía no se ha hecho sentir en el África subsahariana, por ejemplo debido al coste y a las dificultades que comporta la transferencia de dinero a estos países, o debido a los problemas prácticos que tienen muchos inmigrantes africanos para contribuir al desarrollo de sus países de origen. La implementación, por consiguiente, exigió la creación de nuevos instrumentos tanto para poder cumplir los compromisos políticos asumidos primero en Hampton Court y subsiguientemente en Bruselas por los jefes de Estado y de Gobierno, como para poder elevar el perfil internacional de Europa.

Permítaseme poner algunos ejemplos de los instrumentos que se han desarrollado con este fin. Se crearon unas plataformas de cooperación que reúnen a todas las partes interesadas³⁵ involucradas en la coordinación de proyectos en el área de la migración y el desarrollo, para discutir los méritos de una determinada actividad y para valorar los progresos realizados. En pocas palabras, el objetivo de estas plataformas era promover la coherencia en la implementación de las políticas reuniendo a los interesados en migración y desarrollo en un país o región determinados. Se diseñaron unos perfiles migratorios como los incluidos en los documentos estratégicos para todos los países ACP (África-Caribe-Pacífico, países firmantes del Convenio de Lomé) a modo de herramienta para hacer un fondo común con toda la información necesaria para formular políticas en el campo de la migración y el desarrollo y para supervisar el efecto de las políticas implementadas. En el futuro, los perfiles migratorios tendrán que desarrollarse de un modo mucho más detallado, porque así podrán suministrar a los interesados la base para una programación y evaluación más precisas en el área de las migraciones. Las asociaciones para la movilidad son un acuerdo entre la Unión Europea, los Estados Miembros, y terceros países, diseñado para configurar y gestionar la movilidad humana de un modo más eficiente. La idea básica es que puede progresarse de un modo notable preparando unos "paquetes" específicos que incluyan aquellos puntos que sean relevantes tanto para la UE como para los terceros países interesados. Entre las ofertas de la UE podrían incluirse las siguientes: facilitar visados para estancias cortas, facilitar el acceso a los mercados de trabajo de determinados Estados Miembros y elaborar planes de migración circular. A cambio, los países socios podrían comprometerse a combatir la migración ilegal y a garantizar el retorno y la readmisión. Después de la aprobación del Consejo Europeo³⁶, actualmente se están negociando unas asociaciones piloto para la movilidad entre algunos Estados Miembros, por una parte, y Cabo Verde y Moldavia,

35. Representantes del país en cuestión, Estados Miembros de la UE, la Comisión Europea, los países donantes y las organizaciones internacionales interesadas, como el Banco Mundial, la Organización Internacional para las Migraciones y otras agencias de la ONU.
36. Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2007, párrafo 17.

por otra, que han confirmado su disposición a trabajar en la gestión de los flujos migratorios y, en particular, en la lucha contra la inmigración ilegal. Otra idea, todavía no puesta en práctica, fue la creación de Equipos de Apoyo a la Migración que pudieran proporcionar ayuda en la gestión de la migración a un tercer país que la solicitase, incluyendo los casos en situación de crisis. Este tipo de equipos pueden utilizarse para proporcionar ayuda técnica específica y también ayuda financiera a los países africanos para resolver las causas fundamentales de los flujos migratorios y para cualquier otro tema relacionado con la inmigración. Finalmente, Europa podría proporcionar ayuda financiera para establecer –y siempre que sea posible desarrollar– institutos sobre las migraciones y centros específicos cuyo propósito principal sería facilitar los movimientos legales de los ciudadanos de terceros países hacia Europa³⁷. También vale la pena subrayar que todos estos nuevos instrumentos cuadran perfectamente con las políticas y las iniciativas ya existentes de la UE en el ámbito de las relaciones exteriores. La Comisión también dispone de un nuevo instrumento financiero, que cuenta con 384 millones de euros para el período 2007-2013³⁸, para promover la acción exterior en el área de la migración y el asilo: un programa temático para la cooperación con terceros países en las áreas de la migración y el asilo. Para cultivar el diálogo y la cooperación con los países africanos, se organizaron dos grandes conferencias en 2006, los resultados de las cuales contribuyeron a alimentar el debate global sobre la inmigración y la gestión. A iniciativa de Francia y España, la primera de ellas se celebró en Rabat en julio de 2006 y reunió a 60 países³⁹ para identificar e implementar medidas para combatir los flujos migratorios ilegales por las rutas del África Occidental. En esa ocasión, se adoptó un Plan de Acción que incluía medidas como desarrollar asociaciones entre instituciones científicas europeas y africanas, facilitar la movilidad de los estudiantes, crear un foro empresarial euro-africano para compartir conocimientos y experiencia práctica y para proporcionar asistencia técnica a los emigrantes que estén dispuestos a invertir en proyectos en sus países de origen⁴⁰. La segunda Conferencia se celebró los días 22 y 23 de noviembre de 2006 en Trípoli. Fue la primera Conferencia Ministerial UE-África jamás celebrada sobre migración y desarrollo, y representó un hito histórico. Europa y África se dieron la mano para forjar un compromiso político para trabajar en estrecha asociación sobre la migración y sus conexiones con el desarrollo. Para decirlo con las palabras del vicepresidente Franco Frattini: “Nosotros, africanos y europeos, necesitamos trabajar juntos para desarrollar un ‘Enfoque Afro-Europeo a la migración’”. La Declaración que adoptemos al final de esta Conferencia tiene que reflejar nuestra común comprensión de cómo podemos hacer que la inmigración beneficie al desarrollo, y qué pasos concretos hemos de dar para que esto se convierta en realidad”. La Declaración de Trípoli contenía una serie de “pasos concretos”, como incluir la migración en las estrategias de reducción de la pobreza, promover la inversión exterior directa para crear más oportunidades de empleo⁴¹, abordar las causas fundamentales de la migración, garantizar que las políticas migratorias no lleven a la fuga de cerebros, y examinar “la viabilidad de establecer un fondo para poner en práctica las medidas aprobadas en esta Declaración”. Finalmente, y para mostrar su preferencia por las iniciativas concretas, el vicepresidente Frattini lanzó la idea de crear un Instituto Euro-Africano de Envíos de Dinero. El Comisionado Michel, que también participó en la Conferencia de Trípoli, respaldó inmediatamente esta propuesta y empezó a ponerla en

37. Un nuevo centro de este tipo se abrirá en Bamako (Mali) a finales de 2008. Si tiene éxito, los países de la CEDEAO facilitarán la apertura de otros centros.

38. Este programa, que ha reemplazado al programa AENEAS proporciona ayuda financiera en cinco áreas políticas: 1) promoviendo la conexión entre migración y desarrollo; 2) fomentando una buena gestión de la migración laboral; 3) luchando contra la inmigración ilegal y facilitando la readmisión de los inmigrantes irregulares; 4) protegiendo a los inmigrantes contra la explotación y la exclusión; y 5) promoviendo el asilo y la protección internacional.

39. Países de destino, tránsito y origen.

40. De acuerdo con la información preliminar disponible, en octubre de 2008, la presidencia francesa, que da una gran importancia al hecho de preparar la cooperación entre las dos orillas del Mediterráneo, tiene la intención de organizar la segunda Conferencia Ministerial Euromediterránea para continuar la Conferencia de Rabat.

41. Es preciso subrayar que la migración Sur-Sur representa más del 40% de los flujos migratorios internacionales.

marcha con la ayuda del Banco Mundial⁴². En la estela de las dos conferencias celebradas en 2006, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO)⁴³ empezó a mostrar un gran interés en la gestión de la migración. Esto llevó al establecimiento de un equipo de trabajo conjunto UE-CEDEAO sobre migración, y, en abril del 2007, la troica UE-CEDEAO se reunió por primera vez.

El 28 de febrero de 2007, el Grupo de Comisionados se reunió para hacer balance del seguimiento práctico de las Conferencias de Rabat y Trípoli y para presionar a favor de un rápido desembolso de la ayuda financiera de la CE para poner en práctica las agendas políticas marcadas en estas dos conferencias. En el momento de escribir este trabajo, Europa todavía no ha hecho ningún progreso significativo para empezar a establecer los hitos políticos que acordaron Europa y África en 2006. El prestigio internacional de Europa podría verse gravemente afectado si no estuviera pronto disponible la financiación necesaria para satisfacer las legítimas expectativas de los gobiernos africanos. Hace casi dos años, África y Europa decidieron trabajar en estrecha asociación sobre migración y desarrollo, alimentando las esperanzas de muchos líderes y ciudadanos africanos de que una mayor cooperación práctica producirá los resultados deseados respecto a una gestión más efectiva de los flujos migratorios. Ha pasado el tiempo y los resultados en el mercado son exigüos. El tiempo es un enemigo perpetuo y Europa, junto con los Estados Miembros, no puede permitirse el lujo de desaprovechar esta oportunidad. Como dijo Nicolas Sarkozy en la Conferencia de Rabat: "El fracaso de África hoy sería un desastre para Europa mañana".⁴⁴ Esta frase tendría que convertirse en el lema europeo sobre la gestión de la inmigración.

Otros tres importantes acontecimientos internacionales marcaron la segunda mitad del 2007: el primer Foro Global sobre Inmigración y Desarrollo, celebrado en Bruselas en julio, la Conferencia Ministerial Euromediterránea sobre Migración, que se reunió en Albufeira (Algarve), y la Cumbre UE-África, que tuvo lugar en diciembre en Lisboa. Partiendo del trabajo realizado en la Comisión Global sobre la Migración Internacional (GCIM)⁴⁵ y de los resultados del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo⁴⁶, las Naciones Unidas, en estrecha colaboración con otros interesados⁴⁷, organizaron el primer Foro Global sobre Migración y Desarrollo para discutir a fondo el multifacético fenómeno de las migraciones internacionales. Su objetivo era buscar soluciones para mitigar los efectos adversos de la migración en los países menos desarrollados, y sacar partido de sus beneficios potenciales tanto para los países de destino, origen y tránsito como para los propios inmigrantes. Desde el 9 al 11 de julio de 2007, este foro reunió a funcionarios gubernamentales de 123 países, al representante de la UE, el vicepresidente Franco Frattini, al Representante Especial de las Naciones Unidas para la Migración, Peter Sutherland, y a expertos internacionales y de la sociedad civil. La ventaja más obvia de este Foro Global ha sido la de establecer "una sede para discutir los temas relacionados con la migración internacional y el desarrollo de una forma sistemática y exhaustiva [...], así como una plataforma para discutir experiencias, buenas prácticas innovadoras, y para identificar formas concretas de asegurar la contribución positiva de la inmigración legal al desarrollo"⁴⁸. El segundo Foro Global tendrá lugar en Manila (Filipinas) en el 2008.

42. En el momento de escribir este artículo, este nuevo instituto todavía no ha iniciado sus actividades.

43. Fundada en 1975, la CEDEAO se compone de quince Estados Miembros: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

44. El entonces ministro del Interior Nicolas Sarkozy, pronunció un enérgico discurso en la Conferencia de Rabat: "Car nos destins sont liés: l'échec de l'Afrique aujourd'hui, ce serait le désastre de l'Europe demain".

45. Informe de la Comisión Global sobre Migración Internacional, "Migration in an interconnected world: new directions for action", octubre de 2005. En este informe, la Comisión Global afirmaba que el número de inmigrantes iba a crecer en los años venideros y que una serie de estridentes desigualdades en las áreas social, económica y demográfica serían los principales motores que harían crecer los flujos migratorios.

46. Para más detalles, véase United Nations General Assembly, sixty-first session, Agenda item 55(b), A/61/515, 13 de octubre de 2006.

47. El Gobierno belga, en particular la embajadora Régine de Clercq, el Representante Especial de las Naciones Unidas para la Migración, Peter Sutherland, y la Comisión Europea se mostraron particularmente activos durante la preparación y la organización de esta importante reunión internacional.

48. Para más detalles, véase el Global Forum Summary Report de 20 de agosto de 2007, que también es accesible en la red: http://www.gfmd-fmmd.org/en/system/files/Rapport+GFMD_EN+3_.pdf

Sobre la base del considerable trabajo ya realizado en el marco de la Política Europea de Vecindad, la región Euromediterránea también decidió dar prioridad a la migración. La Presidencia portuguesa dio el impulso político necesario para la organización de la primera reunión Ministerial Euromediterránea sobre migración. Aparte de los objetivos comúnmente compartidos, entre los que se incluyen crear oportunidades para la inmigración legal, facilitar la transferencia de conocimientos y cualificación técnica, abordar las causas fundamentales de la migración y del espinoso tema de la inmigración ilegal, y minimizar los efectos adversos de la fuga de cerebros⁴⁹, la reunión Euromediterránea buscó impulsar más la cooperación práctica proponiendo la creación de grupos de trabajo *ad hoc*, compuestos por funcionarios de alto rango, para preparar proyectos específicos y asegurar la continuidad de los mismos. Como en el caso de las conferencias de Rabat y Trípoli, el lenguaje utilizado al hablar de la financiación se hacía referencia a los "recursos institucionales disponibles para respaldar la asociación Euromediterránea, otros instrumentos financieros de la Unión Europea y contribuciones nacionales de los estados Euromediterráneos que participen en los proyectos".

Aunque puede considerarse poco delicado discutir de dinero durante una conferencia ministerial que se ocupe de temas relacionados con la inmigración, la verdad es que, sin una financiación adecuada y sin recursos humanos, es imposible que ninguna agenda política prospere. Además, dado el estilo soviético de la planificación de las actividades en la UE, que impone la definición de una agenda clara con un año de anticipación, es fácil adivinar que los recursos humanos y financieros existentes en la UE están ya destinados a alcanzar una serie de objetivos políticos acordados. Antes de la revisión a medio plazo del presupuesto de la UE programado para el 2010, por consiguiente, podría ser particularmente difícil conseguir los considerables recursos financieros que Europa necesita para llevar adelante los objetivos políticos acordados en las conferencias de Rabat, Trípoli y Euromediterránea. Esto no significa que los gobiernos de la UE estén obligados a destinar unos recursos específicos cada vez que organizan una conferencia sobre un tema determinado; simplemente significa que sería aconsejable y políticamente previsor considerar las implicaciones financieras de una agenda política determinada con mayor detalle antes de sentarse a una mesa de negociaciones. Además, tiene que prestarse una atención especial a los esfuerzos de coordinación. Dentro de la Comisión, por ejemplo, la coordinación se encuentra normalmente con muchos obstáculos, incluidas las "guerras territoriales" que tanto tiempo consumen y que a menudo impiden la rápida consecución de los objetivos políticos buscados. Sin ello, la credibilidad y el prestigio de Europa frente a sus socios internacionales se verán cada vez más erosionados. Esta pérdida de credibilidad también puede tener efectos dominó adversos en muchas áreas en donde Europa busca establecer y, de ser posible, mejorar su perfil como actor global. En la altamente competitiva arena internacional, Europa debería ser vista como una "estrella ascendente" y no como una "estrella fugaz". La cumbre UE-África de diciembre de 2007 es un buen ejemplo. Esta cumbre, cuya preparación llevó muchas horas de trabajo y que precisó de un respaldo político constante, consiguió crear el impulso político para ayudar a los países africanos a superar sus antiguos y persistentes problemas políticos y socioeconómicos. Como consecuencia de ello, la Cumbre se marcó un

49. Estas son declaraciones políticas y objetivos que también pueden encontrarse en las conclusiones de las conferencias de Rabat y Trípoli.

plan político muy ambicioso que, si se implementa totalmente y en un período razonable de tiempo, cambiará mucho las cosas en las vidas de los grupos más necesitados y vulnerables de África. La renovada asociación UE-África cubrirá, entre otras cosas, la paz y la seguridad, la democracia y los derechos humanos, la energía, el cambio climático, el comercio y la integración regional, así como la migración, la movilidad y el empleo. A la hora de escribir estas líneas, no está todavía claro cómo y quién tomará la enorme serie de medidas que hay que desarrollar, ni cuanto dinero estará disponible para este propósito. Una estimación preliminar de los recursos financieros necesarios para hacer realidad los objetivos políticos marcados por la asociación UE-África se eleva a unos 5.000 millones de euros por año, aparte del aumento necesario del personal responsable de la coordinación del trabajo y de la puesta en práctica de este plan político tan trascendental. Una vez más, una cierta incertidumbre parece cubrir la parte europea del acuerdo. Europa y los Estados Miembros pueden encontrarse en una situación incómoda en la que la entrega de las partidas oportunas pueda verse dificultada por una serie de obstáculos, como los largos y complejos esfuerzos de coordinación necesarios y la falta de fondos adicionales que Europa necesitaría para hacer honor a sus promesas políticas más importantes.

A pesar de la sinceridad del compromiso político y de los enérgicos esfuerzos realizados, la implementación durante los primeros dos años del Enfoque Global sobre Migración demostró ser un ejercicio muy complejo. La falta de fondos, la mala definición de los esfuerzos de coordinación y, en ocasiones, la rivalidad infantil entre diversos departamentos de la Comisión han impedido a Europa y a los Estados Miembros cumplir la totalidad de los objetivos a corto plazo que habían marcado nuestros dirigentes políticos. El próximo Pacto Europeo sobre Inmigración, junto con las reformas institucionales introducidas por el Tratado de Lisboa, pueden ser el mejor antídoto para la más grave de las "enfermedades de implementación". La historia reciente nos enseña que una mala gestión de los flujos migratorios puede llevar a las tragedias humanitarias que los ciudadanos europeos recuerdan tan gráficamente y que encuentran casi imposible de soportar. Estas tragedias humanitarias ejercen una presión tremenda sobre países como Italia, Grecia, Malta y España, que han tenido que enfrentarse a varias oleadas de sufrimiento humano. Europa no puede simplemente quedarse mirando, sin tomar una acción política, las espeluznantes imágenes de los emigrantes ahogándose en el Mediterráneo y en el Atlántico. En virtud de los principios comunes y de los valores que representa, Europa tiene que hacer un esfuerzo para encontrar una solución duradera a este estremecedor asunto humanitario, al mismo tiempo que continúa implementando su Enfoque Global con determinación y convicción.

¿Hay razones para un Pacto Europeo sobre Migración?

Una vez que el Tratado de Lisboa entre en vigor, principios orientadores como una mejora de la solidaridad, una responsabilidad compartida y una asociación estrecha no sólo continuarán siendo implementados porque representen los valores fundacionales de las actividades europeas, sino también porque serán legalmente vinculantes en las áreas del asilo, la gestión de fronteras y la inmigración⁵⁰.

50. El Artículo 63b del Tratado de Lisboa estipula lo siguiente: "Las políticas de la Unión establecidas en este Apartado y su implementación estarán gobernadas por el principio de solidaridad y de la responsabilidad compartida, incluidas sus implicaciones financieras, entre los Estados Miembros. Siempre que sea necesario, los actos de la Unión adoptados de conformidad con este Apartado contendrán las medidas apropiadas para hacer efectivo este principio".

Junto con la confianza mutua, estos principios ya se han convertido en el componente más notable y emblemático de la cooperación práctica europea en el área de la gestión de la emigración. Con relación a las diversas declaraciones políticas hechas por el presidente Nicolas Sarkozy destacando el hecho de que la inmigración será una de las principales prioridades políticas de Francia, no constituye ninguna sorpresa que esté en perspectiva una nueva propuesta sobre gestión de la inmigración. La cuestión fundamental es cómo hacer encajar el inminente Pacto Europeo sobre Migración en la estrategia sobre la inmigración existente, basada en el Enfoque Global a la Migración, y cómo generar de este modo valor añadido. Existe actualmente un amplio consenso en que la migración, siendo como es un fenómeno transcontinental complejo, necesita ser acompañado y cuidadosamente administrado con la ayuda de todos los interesados. En otras palabras, el “marco migratorio” que creará el Pacto Europeo sobre Migración deberá basarse en los logros realizados durante los dos primeros años de implementación del Enfoque Global, corregir sus defectos y formular nuevas ideas. El Pacto Europeo sobre Migración, sin embargo, no solo cubrirá la implementación del Enfoque Global Europeo. Es un Pacto doméstico entre los Estados Miembros de la UE que tendrá externalidades benéficas en la cooperación con terceros países y en cómo Europa continúa abordando la gestión de la inmigración, lo que es un reto formidable al tiempo que una oportunidad única.

Pondré unos cuantos ejemplos de cómo el nuevo pacto Europeo sobre Migración podría ayudar a Europa y a los Estados Miembros a hacer progresos significativos en la gestión de la migración. La experiencia acumulada en 2006 y 2007 sacó a la superficie la acuciante necesidad de disponer de un nuevo instrumento financiero para preparar la cooperación práctica con terceros países. Aunque este nuevo instrumento financiero solamente podrá adoptarse durante la revisión a medio plazo del presupuesto de la UE en 2010, es ahora cuando Europa tiene que empezar a introducir este tipo de propuestas y trabajar en ellas. El nuevo instrumento financiero complementario, que será administrado por la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, financiará una serie de programas específicos que están solo parcialmente cubiertos por los instrumentos financieros existentes. Aunque la migración ha sido ahora incorporada a la línea principal de los documentos estratégicos por países de Europa, existen solamente unos cuantos programas que han sido específicamente diseñados para formar a los jóvenes, que son los que más probablemente dejarán sus países de origen en su búsqueda legítima de una vida mejor. Aparte de ser el sector más numeroso de la población africana, los jóvenes son los más afectados por las reformas estructurales introducidas por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional durante la última década⁵¹. Estas reformas, que han incrementado la competitividad global de África en los mercados internacionales mejorando las ineficientes fábricas administradas por el Estado, no prestaron suficiente atención a las pérdidas de oportunidades de trabajo por parte de los jóvenes sin educación y con una pobre formación. Como consecuencia de esta “competitividad sin trabajo” y del rápido crecimiento de la población⁵², la juventud africana, incluidas las mujeres, se ha quedado con unas cuantas parcelas de tierra pequeñas para el cultivo, pocas oportunidades de trabajo y unas perspectivas de vida sombrías. La gestión de la migración por parte de Europa, por consiguiente, tendría que abordar los problemas de la juventud africana y proporcionar, por ejemplo, formación profesional, cursos de idiomas y

51. Aunque es verdad que el hinchado sector público africano no estaba muy bien administrado –por decirlo suavemente– y no podía competir en los mercados internacionales, consiguió crear una especie de “telaraña pegajosa” a la que los africanos podían agarrarse, particularmente durante los periodos de crisis económica.

52. En el informe titulado “World Population Prospects-The 2006 revision”, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) afirma que: “La población mundial aumentará probablemente en 2.500 millones de personas durante los próximos 43 años, pasando de los actuales 6.700 millones a 9.200 millones en el año 2050. Este incremento es equivalente al tamaño que tenía la población mundial en 1950 y será absorbido principalmente por las regiones menos desarrolladas, cuya población se calcula que aumentará desde 5.400 millones en 2007 a 7.900 millones en 2050. En contraste, se espera que la población de las regiones más desarrolladas permanezca en gran parte sin cambios en torno a los 1.200 millones de personas e incluso podría disminuir de no ser por la migración neta desde los países en vías de desarrollo a los países desarrollados, que se calcula será, en promedio, de unos 2,3 millones de personas al año a partir de 2010”.

oportunidades para la migración legal y una capacitación remunerada que refleje las necesidades de mano de obra de los Estados Miembros.

La formación profesional y los cursos de idiomas deberían hacer que un grupo grande y diversificado de jóvenes incrementase sus oportunidades de encontrar trabajo en sus propios países o en la región. Los jóvenes del mundo menos desarrollado deberían ser el principal objetivo de la estrategia europea a la hora de abordar sus problemas de empleo específicos, ya que dichos problemas son la fuerza motriz que se encuentra detrás de su decisión de abandonar sus países de origen. Este instrumento financiero no solo permitirá que Europa proporcione cursos de formación específicamente diseñados para los jóvenes de países terceros, lo que está asimismo en consonancia con el Plan Político sobre la migración legal, sino que también sufragará parte de los costes de viajar a Europa⁵³. Una vez que los inmigrantes estén en Europa, intervendrá el fondo de integración con actividades diseñadas a medida para los inmigrantes legales recién llegados, lo que incluye más cursos de idiomas para los inmigrantes legales y sus familias, e información sobre sus derechos y deberes y sobre los valores nacionales y las normas legislativas del país anfitrión. Además de establecer un nuevo patrón de cooperación práctica con terceros países, esta estrategia dará más crédito al compromiso de Europa con una gestión más efectiva y un acompañamiento de los flujos migratorios, en particular respecto a los temas de género⁵⁴. Además, este nuevo instrumento financiero podría potenciar el papel de las diásporas en el desarrollo socioeconómico de sus países de origen cofinanciando, hasta en un 80%, proyectos relacionados con la migración concebidos y acordados por la Comisión, asociaciones de inmigrantes y Estados Miembros interesados, y alentando a los inmigrantes que, tras residir durante un tiempo en Europa, decidan ir a echar una mano en un proyecto dado o dar un curso de formación a potenciales emigrantes. El retorno voluntario también podría facilitarse. Con este nuevo instrumento, también podría haber recursos disponibles para hacer más fácil el retorno voluntario a aquellos que tienen intención de iniciar un negocio en sus países de origen, lo que crearía más oportunidades de trabajo, y sería posible cofinanciar potenciales proyectos empresariales dirigidos por los inmigrantes en sus países de origen.

Aunque recoger esta propuesta parece algo simple y plausible, para que tuviera éxito se requeriría una coordinación más estrecha entre las actividades llevadas a cabo por Europa y las llevadas a cabo por cada Estado Miembro en terceros países, un seguimiento meticuloso de los resultados alcanzados, y una implicación más directa de delegaciones de la UE en los proyectos que se emprendan. Este último punto me lleva a una nueva propuesta. El artículo 13a del Tratado de Lisboa afirma que el Servicio Europeo de Acción Exterior "incluirlá funcionarios de los departamentos pertinentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como personal procedente de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados Miembros. La organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior se establecerá en virtud de una decisión del Consejo". Los Equipos de Apoyo a la Migración (MIST) también tienen que convertirse en parte integrante del futuro Servicio Europeo de Acción Exterior si Europa quiere aumentar su credibilidad en la gestión de la migración. Estos equipos, compuestos por expertos nacionales e internacionales, han de encargarse de supervisar la implementación de los proyectos de la UE relacionados con la inmigración, proporcionar asisten-

53. Dado que la gestión de la migración es una de las principales prioridades de Europa, puede afirmarse que las arcas europeas cubrirán hasta el 80% del total de los costes de formación y traslado de los futuros emigrantes.

54. Según las estimaciones de las Naciones Unidas, más del 50% de inmigrantes de todo el mundo son mujeres. Algunas de ellas son objeto de tráfico, pero hay también un número creciente de mujeres que ven la emigración al mundo desarrollado como una nueva forma de emancipación.

55. El nuevo Centro será administrado por un director que cooperará estrechamente con un comité científico que deberá estar compuesto por un número limitado de expertos.
56. Hoy, el mercado del trabajo de Europa lo encabezan principalmente la tecnología y la información. Esto significa que la estructura futura de este mercado de trabajo dependerá en gran medida de los cambios tecnológicos, que son rápidos, amplios y difíciles de predecir. Los Estados Miembros y la Unión Europea, por tanto, tienen el deber de supervisar de cerca la evolución del mercado laboral de Europa y de este modo examinar su capacidad de absorción respecto a los nuevos trabajos disponibles para los ciudadanos de la UE y para los trabajadores extranjeros.
57. En el informe titulado "World Population Ageing", el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) afirma que: "El año 2000, la población de 60 años de edad o más será de 600 millones de personas, el triple de los que eran en 1950. En 2006, el número de personas mayores había superado los 700 millones. Se calcula que en 2050 vivirán 2.000 millones de personas mayores, lo que supone que su número se triplicará una vez más en un plazo de 50 años. Globalmente, la población de personas mayores está creciendo a un ritmo de un 2,6% anual, considerablemente más rápido que el de la población como un todo, que está creciendo a un ritmo del 1,1% anual.
- El envejecimiento de la población es algo inaudito, un proceso sin paralelo en la historia de la humanidad. Una población envejece cuando el incremento proporcional de las personas mayores (es decir, de las que tienen 60 años o más) va acompañado de una reducción en la proporción de niños (personas de menos de 15 años) y por una disminución en la proporción de personas en edad de trabajar (de 15 a 59 años). A escala mundial, se espera que en el año 2047, el número de personas mayores supere al de niños por vez primera.
 - El envejecimiento de la población es profundo y tiene importantes consecuencias e implicaciones en todos los aspectos de la vida. En el ámbito económico, el envejecimiento de la población tendrá un impacto en el crecimiento económico, en el ahorro, en la inversión, en el consumo, en los mercados de trabajo, en las pensiones, en los impuestos y en las transferencias intergeneracionales. En la esfera social, el envejecimiento de la población influye en la composición de la familia y en la forma de vivir, en la demanda de viviendas, en las tendencias migratorias, en la epidemiología y en la necesidad de servicios de asistencia sanitaria. En la arena política, el envejecimiento de la población puede configurar las pautas de votación y la representación política".

cia técnica a los terceros países que la soliciten para ayudarles a resolver temas concretos, y coordinar los esfuerzos de un modo más efectivo en casos de crisis. Las dos primeras ideas encajan muy bien con los objetivos políticos generales de la acción exterior europea, en cuanto están pensados para hacer que los programas relacionados con la migración sean más coherentes y más orientados a obtener resultados.

Otras tres propuestas adicionales podrían también incluirse en la redacción final del nuevo Pacto Europeo sobre Migración. Primero, a nivel nacional, hay una necesidad urgente de grupos de trabajo permanentes e interministeriales capaces de coordinar esfuerzos y de utilizar los fondos correspondientes para implementar las diferentes partes del Enfoque Global sobre Migración. Cada uno de estos grupos de trabajo deberá mantenerse en estrecho contacto con sus socios nacionales y europeos, y tomar parte en todas las reuniones que cubran la implementación del Enfoque Global. Segundo, el trabajo del recientemente anunciado Centro Europeo de Política Migratoria⁵⁵, que está previsto inicie sus actividades en los locales del Instituto Universitario Europeo en otoño del 2008, deberá alimentar regularmente la estrategia europea, apuntalando de este modo las opciones políticas que aborden temas tan complejos como los cambios democráticos, las necesidades del mercado de trabajo europeo y la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, por nombrar solo unos cuantos. En palabras del vicepresidente Franco Frattini: "El objetivo principal del nuevo Centro Europeo de Política Migratoria será traducir los resultados de la investigación en recomendaciones políticas realistas, y ayudar de este modo a orientar las opciones políticas de Europa en el futuro. Europa tiene que tener la investigación de su parte". Una propuesta podría ser desarrollar los perfiles migratorios de cada uno de los Estados Miembros. Si Europa pretende tender una mano amiga a sus Estados Miembros, necesita comprender mucho mejor la movilidad internacional de los ciudadanos de terceros países que viven y trabajan en su territorio. Si el objetivo es formular recomendaciones políticas a medida y supervisar los resultados de una política determinada, Europa necesita disponer de un cuadro más detallado del estado de la migración en cada uno de los Estados Miembros. Actualmente, no hay mejor instrumento a disposición de Europa que los perfiles migratorios. Esto puede también tener un efecto positivo sobre terceros países que siguen viendo el desarrollo de perfiles migratorios como un subproducto de la cooperación práctica. Si Europa da el ejemplo, otros muchos países lo seguirán. Finalmente, también podrían incluirse propuestas sobre la migración no cualificada o con una baja cualificación. La Comisión ya ha iniciado un estudio completo de estas categorías de trabajadores y, sobre la base de las pruebas reunidas, el Pacto podría proponer otros instrumentos sobre migración laboral en un intento de satisfacer las necesidades siempre cambiantes del mercado de trabajo de la UE⁵⁶ y de una población cada vez más envejecida⁵⁷. Esto ampliaría el enfoque por sectores que la Comisión adoptó en 2005.

El Pacto Europeo sobre Migración es una oportunidad de oro que simplemente no puede dejarse pasar. Puede ayudar a Europa a refinar y, allí donde sea necesario, mejorar algunos de los aspectos de su estrategia migratoria general, que integra las políticas interior y exterior de la UE y que cubre tanto la legislación como la cooperación práctica. La política migratoria es un área en la que los ciudadanos europeos tienen grandes expectativas. En este sentido, la política migratoria es una de las áreas

fundamentales en las que Europa puede y tiene que demostrar su capacidad para dar respuesta a las lógicas preocupaciones de sus ciudadanos. Este Pacto puede plasmar “la necesidad de un compromiso político renovado” y “aprovechar las oportunidades que representa la migración en una nueva era de globalización”⁵⁸. Dado que los temas migratorios seguirán encabezando la agenda política de Europa en los años venideros⁵⁹, Europa no tiene que ahorrar esfuerzos en la persecución de sus objetivos políticos, incluyendo una comprensión más profunda de este fenómeno cada vez más importante, y la implementación de la amplia serie de actividades que comporta en cooperación con todas las partes interesadas. El desarrollo de un diálogo integral sobre la migración dará lugar al surgimiento de plataformas concretas de cooperación entre la UE, los países afectados y otros organismos, basadas en el reparto oportuno de los compromisos políticos establecidos. Las palabras tienen que ir seguidas por la acción. Esto es esencial para edificar la confianza mutua y el respeto, y es preciso profundizar la comprensión recíproca y el diálogo en un área política tan importante y políticamente relevante como la de la migración y el desarrollo⁶⁰.

Para aumentar la credibilidad de Europa respecto al tema de la migración legal, los Estados Miembros tienen que hacer frente de un modo más enérgico y efectivo a la cuestión del empleo ilegal, que es el principal factor de atracción de la inmigración ilegal. El hecho de atraer trabajadores ilegales a Europa disminuye la credibilidad de la política migratoria legal europea, distorsiona la competencia normal en sectores enteros de la economía, provoca la caída de los salarios y permite que continúe la explotación de los trabajadores de terceros países (por ejemplo, haciéndolos trabajar sin protección en una obra en el sector de la construcción o rociando los campos con pesticidas nocivos para la salud en el sector agrícola; hay también inmigrantes ilegales que se ven obligados a trabajar de 12 a 16 horas al día en fábricas de ropa, zapatos o artículos de piel). El empleo ilegal también significa una pérdida de ingresos para el erario público y para los sistemas de seguridad social. ¿Están dispuestos los dirigentes europeos a hacer la vista gorda ante esta insidiosa amenaza? El primer paso hacia un control más firme del empleo ilegal es intensificar de un modo significativo los esfuerzos a escala nacional para hacer cumplir la ley. Los Estados Miembros de la UE no tienen que esperar que la propuesta directiva para Europa contra el empleo ilegal se adopte⁶¹ para exigir el cumplimiento de las medidas ya existentes a escala nacional. Algunos Estados Miembros (Grecia, Italia y España) ya han empezado a hacerlo, sentando un buen ejemplo para que lo sigan los demás. El éxito de una estrategia como esta depende enteramente de la voluntad política de los Estados Miembros, que son las partes en última instancia responsables de garantizar el respeto de la legalidad dentro de sus fronteras nacionales. Si no hay inspecciones, los empleadores sin escrúpulos seguirán calculando que las ventajas de emplear trabajadores de terceros países sin permiso legal de residencia superan de mucho los riesgos de ser atrapados. Estas medidas también tienen que ir acompañadas de unas campañas de información, que es preciso promover en los países de origen para que los potenciales emigrantes sean conscientes de los riesgos que comportan los “viajes de la esperanza”. En este contexto, quisiera llamar la atención sobre una reciente iniciativa llevada a cabo por una madre senegalesa, Yaya Bayam Diouf, quien, tras la prematura muerte de su único hijo, ha decidido crear una red de madres que han perdido a sus hijos e hijas durante los “viajes de la esperanza”.

58. Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2007, párrafo 16.

59. Las Naciones Unidas calculan que el número internacional de inmigrantes representa casi el 3% de la población mundial.

60. Las consecuencias de los flujos migratorios en las perspectivas de desarrollo de los países de origen ya no pueden descuidarse más. Si bien la migración puede ser a veces perjudicial desde el punto de vista del desarrollo, por ejemplo cuando lleva a graves carencias de cualificación –una situación que se ha dado, por ejemplo, en el sector de la asistencia sanitaria de algunos países africanos–, su potencial contribución positiva no puede ser subestimada. Teniendo en cuenta que se espera que la población mundial alcance los 9.000 millones de personas en 2050, debe subrayarse que prácticamente todo el crecimiento de la población se producirá en el grupo de los 50 países menos desarrollados, que tienen un porcentaje muy alto de población joven.

61. “Proposal for a directive providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals”, COM(2007) 249 final, Bruselas, 16.05.2007. El objetivo de la propuesta es garantizar que todos los Estados Miembros introduzcan medidas preventivas y sanciones similares, y que las hagan cumplir de un modo efectivo.

Este proyecto, llamado “la caravana contra la inmigración ilegal”, cuenta ya con el apoyo de ochocientas madres del Senegal y con contribuciones financieras de la Organización Internacional para las Migraciones y de las autoridades suizas. La idea es luchar contra la inmigración ilegal entre los jóvenes, que son el grupo más numeroso, creando más oportunidades de trabajo para ellos mediante la financiación de proyectos concebidos por la propia juventud senegalesa, como cría de aves de corral, talleres de carpintería o nuevos tipos de cultivo. En diciembre, veinte madres de esta caravana fueron a Malí para informar a la gente de este proyecto y para concienciarla de los riesgos que comporta la emigración ilegal. En los meses venideros, está previsto que esta caravana recorra también otros países subsaharianos como Burkina Faso y Níger. Con el nuevo instrumento financiero, sería también posible financiar proyectos de este tipo, siempre que tuvieran un impacto tangible y cuantificable en el empleo de jóvenes del país en cuestión. También podría financiarse la formación de jóvenes no cualificados o con una baja cualificación para que se unan a los equipos involucrados en dichos proyectos. Estas campañas también tienen que proporcionar información sobre la disponibilidad de trabajos en Europa, dar consejos prácticos sobre cómo contactar a los empleadores y explicar cuáles son las normas en vigor de los mercados de trabajo en cada Estado Miembro y en Europa en general. Otra cuestión en la que la reputación de Europa está en juego es la referente a la necesidad de una política de retorno efectivo, que se lleve a cabo con pleno respeto de los derechos humanos. La directiva propuesta sobre estándares comunes para el retorno, que la Comisión presentó el 1 de setiembre de 2005⁶², sigue aún en el Consejo y en el Parlamento Europeo. Esta demora ha provocado también otro problema: el Fondo para el Retorno, con un total de 676 millones de euros, ha sido congelado hasta que se llegue a un acuerdo definitivo.

El Pacto, que necesita el apoyo de los Estados Miembros y de terceros países en sus esfuerzos por garantizar una gestión efectiva de los flujos migratorios, puede sembrar la semilla del éxito del Enfoque Global de Europa sobre Migración y, al mismo tiempo, fortalecer el control de la Comisión en la gestión de la migración. Se han dado ya pasos importantes para el cumplimiento de los compromisos políticos establecidos en Tampere y en el Programa de La Haya. Lo mismo cabe decir del Enfoque Global sobre Migración. A pesar de estos importantes logros, queda todavía mucho por hacer para implementar con éxito el Enfoque Global de Europa. Europa tiene que seguir contando con la inestimable aportación de los expertos, de la UE y de los funcionarios gubernamentales, así como con el compromiso absoluto de sus dirigentes políticos, para que el Pacto tenga éxito. En términos políticos, esto significa que el papel de Europa en la gestión de los futuros flujos migratorios tiene que crecer en paralelo con los retos a los que tiene que hacer frente. En 1963, durante una visita oficial a Dublín, John F. Kennedy dijo: “Necesitamos hombres capaces de soñar con cosas que nunca han existido”. Europa también.

62. Proposal for a directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, COM(2005), 391 final, Bruselas, 1.9.2005.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

La inclusión de la inmigración con terceros países

Asuntos migratorios en las relaciones con terceros países: Una perspectiva desde la OIM
Bernd Hemingway

ASUNTOS MIGRATORIOS EN LAS RELACIONES CON TERCEROS PAÍSES: UNA PERSPECTIVA DESDE LA OIM

Bernd Hemingway

*Coordinador regional y responsable de la Oficina de Enlace
con la Unión Europea, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*

El escenario migratorio internacional

La emigración en masa, con su extensa gama de impactos, ocupa un lugar cada vez más importante entre los grandes retos de la civilización a los que tiene que enfrentarse el mundo a principios del siglo XXI. Actualmente hay unos 192 millones de personas que viven fuera de su lugar de nacimiento, lo que constituye aproximadamente un 3% de la población mundial. Esto significa que poco más o menos una de cada treinta y cinco personas en el mundo es un emigrante. Entre 1965 y 1990, el número internacional de emigrantes en todo el mundo aumentó en 45 millones de personas –una tasa de crecimiento anual de un 2,1%. La actual tasa de crecimiento anual es de aproximadamente un 2,9 %¹.

La emigración es un tema global complejo y multifacético, que hoy afecta a todos los países del mundo. Casi todos ellos son, efectivamente, lugares de origen, tránsito o destino de emigrantes; y a menudo, las tres cosas al mismo tiempo. Los flujos migratorios han cambiado en años recientes con el cambio de los polos de atracción de la migración laboral; por ejemplo, cada vez más latinoamericanos se trasladan a trabajar a Europa. El mundo está cambiando y las migraciones están contribuyendo a este cambio. Irlanda y España, por ejemplo, tradicionalmente países de emigración, tienen las poblaciones de inmigrantes que están creciendo más rápidamente en Europa durante los primeros años del siglo XXI. Pero la naturaleza de las migraciones también se está transformando. Si tomamos el ejemplo del Reino Unido, la historia y la proximidad geográfica ya no son los principales impulsores de las migraciones, ya que cada vez son más los países de fuera de la Commonwealth británica y de la Unión Europea que se han convertido en grandes exportadores netos de personas al Reino Unido².

Las tendencias demográficas, la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades, los conflictos, los desastres ecológicos por causas naturales y los provocados por el hombre en los países de origen son algunos de los factores clave que impulsan las migraciones.

1. IOM World Migration Report 2008.

2. IOM World Migration Report 2005.

La gente siempre se ha desplazado dentro de una región o de una región a otra para mejorar su nivel de vida, para dar a sus hijos mejores oportunidades de salir adelante, o para escapar de la pobreza, la guerra y el hambre. Esta es la regla de acero de la emigración que ha dominado desde el principio del tiempo. Hoy, con los nuevos y modernos medios de transporte y comunicación, son cada vez más las personas que se sienten motivadas para desplazarse y que pueden hacerlo. Los más pobres y desaventajados pueden ver ahora con sus propios ojos las grandes disparidades existentes entre su estándar de vida y el de los pueblos más ricos y avanzados del mundo. Quieren compartir su riqueza, y gracias a los modernos medios de transporte pueden acceder a los países más ricos en cuestión de horas. De todos modos, vale la pena notar que no todos los emigrantes tienen como objetivo ir a América del Norte o a Europa: probablemente dos de cada cinco se desplazan a otro país pobre o de ingresos medios. Pero aquellos que se dirigen a las partes más ricas del mundo hacen un favor a sus habitantes. Sin los emigrantes, las poblaciones cada vez más viejas y más exigentes de la mayoría de países ricos del mundo habrían entrado ya en decadencia. Esto es muy importante para sus economías, que cambian muy rápidamente y cada vez tienen más necesidad de trabajadores altamente cualificados o de personas dispuestas a realizar trabajos poco gratificantes o agotadores³.

La alta participación de los inmigrantes en la mano de obra en Europa confirma que los incentivos económicos siguen siendo uno de los factores más importantes en la atracción de la emigración a esta economía de mercado. Las Naciones Unidas también confirman que la contribución de la inmigración al crecimiento de la población en algunos países europeos es considerable. Sin embargo, los datos fiables relativos a los flujos migratorios reales siguen siendo escasos.

Con la globalización económica hay una demanda cada vez mayor de movilidad de profesionales. De ahí que cada vez sean más las personas que se están desplazando temporalmente, a menudo permaneciendo fuera períodos prolongados, pero regresando finalmente a sus países de origen. Con el incremento de las migraciones temporales, particularmente de personas de elevada cualificación, el retorno voluntario se ha convertido en una de las principales características de la emigración en estos últimos años.

Junto a ello está la compleja red existente entre las diásporas de emigrantes y sus países de origen. La globalización ha ampliado enormemente los medios por los cuales los inmigrantes pueden permanecer activamente implicados en la vida económica, cultural, social y política de los países emisores. Los envíos de dinero, las comunicaciones vía Internet y los viajes, las asociaciones en la diáspora y en el país natal y otros mecanismos por los que los expatriados organizan su vida en el extranjero y mantienen vínculos con su país de origen están creando actualmente poderosos instrumentos de desarrollo.

Las emigraciones desde los países pobres a los países ricos y el posible retorno de los inmigrantes a sus países de origen pueden ofrecer buenas oportunidades para aumentar el bienestar y los ingresos tanto en los países de origen como en los de destino. En el caso de los países desarrollados, particularmente en Europa, la inmigración ofrece una fuente alternativa de mano de obra en unos momentos en que se

3. *The Economist*, 3 de enero de 2008.

está produciendo un descenso de la población y de la oferta de mano de obra, y una reevaluación de las políticas relativas a la migración⁴. En el caso de los países en desarrollo, puede contribuir a mitigar el excedente de mano de obra, el nivel de desempleo y las presiones ejercidas por el exceso de población. El desafío al que se enfrentan todos los países es el de cómo regular y gestionar estos movimientos migratorios a gran escala.

La migración bien gestionada

Los temas migratorios pertenecen actualmente al ámbito de los gobiernos, que a menudo actúan unilateralmente a la hora de establecer las políticas. De todos modos cada vez es mayor la conciencia de que la migración no puede gestionarse por medio de acciones unilaterales. Implicar a los países de origen, de tránsito y de destino es esencial para garantizar que se cubren las necesidades de todas las partes, incluidos los propios emigrantes. De todos modos, y a diferencia de lo que sucede en el caso del movimiento de mercancías, no existe un acuerdo general acerca del hecho de que el libre movimiento de personas/mano de obra sea beneficioso para todas las partes implicadas. Sin embargo, se han producido progresos en el desarrollo de nuevos enfoques.

Los mecanismos consultivos bilaterales y regionales han estado operando en muchas partes del mundo y se han producido varios esfuerzos globales para desarrollar formas de entendimiento comunes sobre la migración y sobre cómo gestionarla. Sin embargo, y de acuerdo con el informe de 2005 de la Comisión Global sobre la Migración Internacional (CGMI), "la comunidad internacional no ha sabido capitalizar las oportunidades y hacer frente a los desafíos asociados con la migración internacional. Se requieren nuevos enfoques para corregir esta situación". La tarea de formular un enfoque global viable a la gestión de la migración internacional sigue constituyendo un desafío formidable para la comunidad internacional, un desafío que consumirá mucho tiempo y esfuerzo en los años venideros. Hasta la fecha, la mayoría de países, tanto los emisores como los receptores, no han sido capaces de gestionar efectivamente la migración. Son varias las razones que lo explican, y no es la menor de ellas el hecho de que son muy pocos los países que disponen de una política migratoria definida y bien articulada.

En general, y como ha subrayado la CGMI, la mayoría de los países, tanto si se trata de países en desarrollo como de países industrializados, carecen de la capacidad y de los datos que se requieren para formular e implementar unas políticas migratorias efectivas. En segundo lugar, decisiones importantes tomadas en áreas como las del desarrollo, el comercio, la ayuda humanitaria y el mercado de trabajo se consideran raramente en función del impacto que tienen sobre la migración internacional. Por ejemplo, en recientes conferencias internacionales sobre inmigración, muchos gobiernos y representantes del sector privado han reconocido la necesidad de un mercado de trabajo global más eficiente y efectivo. Las proyecciones apuntan que los desequilibrios ya existentes entre la oferta y la demanda de mano de obra se incrementarán en los próximos años, con el envejecimiento y la disminución de las poblaciones en buena parte del mundo industrializado, y con el crecimiento de la población en la mayor parte del mundo en vías de desarrollo. Es de espe-

4. "Migration and Development: The Forecast for Tonight and the Next Five Decades". *Metropolis World Bulletin*. Vol. 3 (septiembre de 2003).

rar que las disparidades en sueldos y oportunidades entre los mundos desarrollado y en vías de desarrollo, y en el interior de cada uno de ellos, seguirán aumentando y proporcionarán un continuo impulso a la movilidad entre estas regiones y en el interior de las mismas. Pero de todos modos faltan estrategias claramente formuladas para encajar mejor la oferta y la demanda de una forma segura, humanitaria y ordenada⁵.

Es difícil gestionar algo si no hay una estructura política establecida para guiar a los gestores. Y sin embargo, incluso los países que tienen una política de migración coherente, respaldada por la legislación, a menudo experimentan serias dificultades en la gestión de la migración. Sea como fuere, a todos los países les interesa regular mejor las migraciones, pues resulta aún más complicado gestionar los efectos de una migración incontrolada, o los de las regularizaciones.

Hay un reconocimiento cada vez mayor de que las migraciones son un componente inevitable y esencial de la vida económica y social de todos los estados, y de que una migración ordenada y adecuadamente gestionada puede ser beneficiosa tanto para los individuos como para las sociedades involucradas. El discurso sobre la inmigración comporta muchos puntos de vista, incluidos los propios del dominio económico, el social, el laboral, el sanitario, el cultural y el securitario. Además, el proceso migratorio comporta una serie de complejas relaciones entre el migrante, el país de destino y el país de origen.

La mayoría de países se han convertido en países de inmigración, tránsito y emigración. En este sentido, necesitan establecer una política de migración realista basada en una legislación migratoria sensata, que no solamente determine quién es admitido, sino que dé apoyo a los inmigrantes y que, en colaboración con otros países, desarrolle programas para gestionar el trabajo, la integración, el envío de dinero, la salud del inmigrante, el retorno, la reintegración, etc.

Además, el establecimiento de un enfoque coherente de la migración requiere que los estados demuestren un mayor respeto por las estipulaciones del marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales, especialmente los siete tratados centrales de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos. Por otro lado, la situación particular de los inmigrantes con un estatus irregular no puede ser olvidada: como mínimo, sus derechos humanos tienen que ser respetados y protegidos por la ley. En interés de la cohesión social y de la estabilidad, es preciso tomar medidas para evitar su marginación y para garantizar que los inmigrantes respetan las leyes y los valores fundamentales de la sociedad de acogida⁶.

Los responsables políticos y los encargados de poner en práctica las políticas necesitan desarrollar una comprensión exhaustiva del fenómeno multidimensional de la inmigración para poder gestionarlo de un modo efectivo. Si bien los gobiernos siguen siendo los actores principales en el dominio de la migración internacional, otros muchos grupos afectados, incluyendo las autoridades locales, el sector privado, las ONG, las instituciones de la sociedad civil y las asociaciones de inmigrantes, están bien situadas para contribuir a la formulación y la implementación de una política migratoria.

5. *IOM World Migration 2008*.

6. "Integration in Today's Mobile World". *IOM Policy Brief* (julio de 2006).

Algunos enfoques recomendados para la gestión de la inmigración

Como hemos mencionado previamente, una gestión apropiada del fenómeno de la inmigración debe basarse en los siguientes principios fundamentales: pleno respeto a los derechos de los inmigrantes; una responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino a la hora de hacer frente a los retos y oportunidades que plantea la inmigración; una mayor y mejor coordinación y cooperación en el interior de cada Estado y entre ellos, así como entre las organizaciones internacionales y las agencias que se ocupan de las cuestiones migratorias.

Las organizaciones internacionales pueden efectivamente desempeñar un importante papel en el funcionamiento adecuado de los procesos migratorios en todo el mundo facilitando el diálogo y la cooperación a un nivel bilateral, regional e internacional. Teniendo en cuenta el carácter transnacional de los asuntos migratorios, es de hecho esencial promover un diálogo político multilateral para identificar políticas y mecanismos comunes entre las diversas partes interesadas. Desde la creación en 1985 de las Conferencias Intergubernamentales (CIG) sobre las Políticas de Asilo, Migratorias y para los Refugiados⁷, la OIM y otras organizaciones internacionales han promovido y dado su apoyo a los RCP [Regional Consultative Processes o Procesos Consultivos Regionales] sobre la inmigración, que ahora están virtualmente presentes en todas las regiones del mundo⁸. Estos procesos consultivos abordan la necesidad identificada por los estados de un mayor diálogo y cooperación interestatales sobre los asuntos relacionados con las migraciones, reconociendo las limitaciones de los enfoques ad hoc y bilaterales a la gestión internacional del fenómeno migratorio. Tratan una amplia gama de temas, como migración y desarrollo, migración laboral⁹, integración social de los emigrantes, protección de los derechos de los inmigrantes, contrabando y tráfico de personas¹⁰, inmigración y salud, y comercio y inmigración. Estas diferentes agendas reflejan el reconocimiento cada vez mayor por parte de los gobiernos de que la migración afecta de un modo significativo a otras importantes áreas políticas, y viceversa.

Migración laboral

De los 192 millones de inmigrantes que se estima que hay en todo el mundo, más de 90 millones¹¹ son personas que han ido a trabajar al extranjero. Esta migración es alimentada por el *pull factor* [factor de atracción] de los cambios demográficos y las necesidades del mercado de trabajo en muchos países industrializados, y por los *push factors* [factores de empuje] del desempleo o del exceso de oferta de mano de obra en los países menos desarrollados, así como por las redes interregionales basadas en los lazos familiares, en el comercio, la cultura y la historia. Para poder mantener su ventaja competitiva en la economía de mercado global, muchos países industrializados necesitan ahora trabajadores extranjeros para cubrir los puestos de trabajo que se crean debido a la reducción de la mano de obra local. Algunos países también tienen que hacer frente actualmente a graves carencias de mano de obra cualificada o con la experiencia adecuada en determinados sectores especializados. Los programas de reclutamiento gestionados adecuadamente pueden beneficiar tanto a los países de origen como a los de destino, y pueden

7. Gobiernos: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Países Bajos, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia y Suiza (Total: 16). Observadores, Socios: OIM, ACNUR y EC. El principal foco de discusiones en las CIG entre 1985 y 1992 fue el derecho de asilo; a partir de 1992, el foco cambió hacia el cumplimiento de las normativas, y abordó entre otros, los temas del retorno, el contrabando y la tecnología. El año 2001, la CIG celebró su primera conferencia sobre la inmigración y desde entonces se ha centrado en diferentes aspectos del fenómeno migratorio, como la inmigración y la seguridad, la migración legal e ilegal, la migración laboral, y los sistemas inmigratorios de base puntual.

8. <http://www.iom.int/jahia/pid/680>

9. El Proceso Colombo es un Proceso Consultivo Regional sobre la gestión del empleo y del trabajo contractual en el extranjero y para los países de origen en Asia. http://www.colombo-process.org/follow_up.php

10. <http://www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/region-interg.htm>

11. Datos de la OIT del año 2005.

12. Desde hace más de medio siglo la OIM ha estado proporcionando servicios para la gestión de la migración en todo el mundo, incluyendo mecanismos para facilitar el reclutamiento, a petición de los países afectados y de acuerdo con ellos. Para nombrar solamente a algunos, la OIM ha apoyado a Canadá, Israel, Italia y España en el reclutamiento y contratación temporal de trabajadores extranjeros. La OIM ha trabajado de acuerdo con los gobiernos implicados de los países de origen y de destino, así como tratando directamente con empresarios privados o con asociaciones de empleadores.
13. Un Centro de Servicios e Información para Emigrantes Laborales fue establecido en Dushanbé en 2004 por la OIM y el gobierno de Tadzjikistán, con el apoyo de la OSCE para proporcionar a los emigrantes laborales y a los que pensaban convertirse en emigrantes laborales información precisa sobre la vida y el trabajo en el extranjero. El Centro de Servicios proporciona información sobre condiciones de empleo, documentos requeridos para viajar, registros, derechos de los inmigrantes, informes de prensa, mapas y contactos, riesgos de caer en las redes de tráfico y contrabando de personas, riesgos sanitarios y consejos a los emigrantes por razones económicas. El concepto de un centro de recursos para la emigración está cada vez más extendido, y la OIM pondrá en marcha un proyecto en los Balcanes Occidentales financiado por el programa AENEAS de la Comisión Europea. Este programa, de 24 meses de duración, se basa en los resultados positivos de un 'modelo' piloto diseñado para dar apoyo a los potenciales emigrantes de Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y provincia de Kosovo (República de Serbia) proporcionándoles información, consejo y diversos servicios respecto a las posibilidades de la emigración legal y a los riesgos de la emigración ilegal mediante diversos MSC (Migration Service Centres). La idea principal es basarse en este programa y crear a partir del mismo un servicio más flexible y exhaustivo que proporcione alternativas atractivas a la emigración irregular y que sea sostenible y replicable. Más en general, la OIM ha adquirido una experiencia relevante en la gestión de tales centros mediante la creación y la administración de MSC en los Balcanes Occidentales, en el WNIS y en el sur del Cáucaso, y la falta de información sobre las necesidades laborales en los Estados Miembros de la UE ha sido identificada como una necesidad urgente en este contexto. La OIM llevó a cabo el estudio de viabilidad del Centro de Información para la Gestión de la Migración (CIGEM) en Mali, que podría ser un útil recurso para mejorar la distribución de información y para facilitar la gestión de la migración económica hacia los Estados Miembros.

mejorar el bienestar tanto de los trabajadores como de sus familias. Los programas destinados a los trabajadores extranjeros también pueden ser un instrumento importante para el desarrollo de las economías y de los recursos humanos. El Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas que tuvo lugar en Nueva York en septiembre de 2006, y el Foro Global sobre Migración y Desarrollo celebrado en Bruselas en julio de 2007, pusieron de relieve las relaciones existentes entre la movilidad internacional, la reducción de la pobreza y el desarrollo. Por consiguiente, es esencial promover y facilitar las formas legales de movilidad laboral como una alternativa a la inmigración irregular. Esto significa, entre otras cosas, promover la cooperación interestatal sobre migración laboral facilitando los acuerdos laborales bilaterales, la implementación de programas para la migración laboral, y el establecimiento de mecanismos concretos de cooperación bilateral y multilateral sobre temas migratorios¹². Esto implica igualmente llevar a cabo un trabajo de concienciación entre los emigrantes acerca de los peligros y realidades asociados con la emigración laboral, y mejorar el acceso de los emigrantes a la información sobre la inmigración y la legislación laboral, por ejemplo por medio del establecimiento de centros de servicios e información para los emigrantes¹³, etc.

Migración y desarrollo

Establecer una relación causal simple entre la emigración y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no es evidentemente posible, dado que la emigración puede tener una influencia positiva y directa en el logro de los ODM, pero puede igualmente constituir un reto al que es preciso hacer frente para acercarse un poco más a la realización de tales Objetivos. Un ejemplo podrían ser los OSM relativos a la erradicación de la pobreza extrema y del hambre (Objetivo uno). La emigración puede causar la pobreza o puede mitigarla; sin embargo, hay evidencias empíricas que demuestran que un incremento en la emigración internacional puede estar positivamente correlacionado con un descenso en el número de personas que viven en la pobreza¹⁴.

La emigración en sí misma no es una estrategia para el desarrollo ni tampoco es un impedimento al desarrollo. De hecho, el impacto de la emigración depende de los entornos político, social, legal y económico, y de las estrategias políticas con ellos relacionadas, en las que tiene lugar el proceso migratorio, así como de las características, recursos y comportamiento individual de los emigrantes¹⁵. La promoción de la coherencia política entre emigración y desarrollo, ayudando a los estados interesados a incorporar a la emigración en las estrategias y políticas para el desarrollo, es por tanto esencial tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Lo mismo se aplica al tema de la remisión de fondos y a las diásporas. El envío de dinero por parte de los emigrantes puede promover el desarrollo si existe un entorno económico apropiado para el uso de dichos fondos, así como acuerdos institucionales para la transferencia de dinero y disponibilidad de oportunidades para invertir y hacer negocios en el país de origen. Las diásporas pueden contribuir al desarrollo de los países de origen de la emigración por medio de diversos canales –envíos de dinero, inversión y participación en actividades empresaria-

les; transferencia de conocimientos y de habilidades recién adquiridas, y también promoviendo la democratización y la protección de los derechos humanos en sus países de origen. Pueden hacer las veces de puente y de vehículo para desarrollar el entendimiento y reforzar la cooperación entre el país de origen y el país anfitrión. Una vez más, la medida en que las diásporas pueden contribuir al proceso de desarrollo depende en gran parte de las políticas, del marco institucional y del entorno económico tanto del país de origen como del país anfitrión.

Desde este punto de vista, es preciso reconocer los esfuerzos que está haciendo la UE, incluida la petición por parte del Consejo de una mayor coherencia política en los ámbitos de la emigración y el desarrollo (PCD)¹⁶ así como el Acuerdo de Asociación entre África y la UE sobre Emigración, Movilidad y Empleo discutido en la cumbre entre África y la UE celebrada en Lisboa en diciembre de 2007¹⁷.

La migración irregular

La cooperación entre los países de origen, tránsito y destino también es esencial para prevenir la migración no regulada y luchar contra ella. Los enfoques transparentes y coherentes a la gestión de la migración pueden ayudar a encarar la migración irregular, incluido el contrabando de emigrantes y el tráfico de seres humanos, a minimizar el impacto negativo que puede tener la migración, y a preservar su integridad como proceso social natural. Por lo que respecta al control de las fronteras, es preciso reforzar la cooperación entre estados vecinos. En el caso de Europa, es preciso dedicar esfuerzos y destinar recursos a mejorar los estándares de seguridad en los documentos de viaje nacionales de los países de la Política Europea de Vecindad (PEV), así como mejorar sus capacidades técnicas. Las actividades de capacitación de los profesionales de terceros países también son necesarias por lo que respecta al tráfico y al contrabando de seres humanos. El desarrollo de programas curriculares básicos y de cursos de capacitación para policías de frontera sobre identificación y tratamiento de víctimas, cooperación con organizaciones internacionales y ONG, protección de testigos, cooperación con otras agencias europeas como la Cepol y la Europol, son otras tantas acciones a potenciar.

Una respuesta operacional integrada al creciente flujo de emigrantes irregulares que se pierden en el mar de camino a países de la UE también es oportuna. Si bien organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Agencia Europea de Control de Fronteras Exteriores (FRONTEX), así como los socios regionales, tienen un papel importante que jugar, la asistencia solamente puede implementarse efectivamente por medio de la cooperación y el “reparto de las responsabilidades” entre los Estados Miembros en general y los estados afectados en particular. Igualmente importante para el logro de cualquier solución a largo plazo del actual fenómeno migratorio es la necesidad de cooperar estrechamente con los países de origen a la hora de encarar sus causas fundamentales. También es necesario mejorar el diálogo, la colaboración y el intercambio en el ámbito legislativo, operacional y administrativo entre países, y definir intereses y formas de aproximación comunes respecto a prácticas más eficientes en las áreas

14. Diálogo internacional sobre la emigración para el establecimiento de la emigración en las agendas políticas del desarrollo, OIM 2005.
15. “Policy approaches to migration and development”, IOM MC/INF/281 9 November 2005 NINETIETH SESSION.
16. 2831st Council meeting General Affairs and External Relations, Bruselas, 19-20 de noviembre de 2007.
17. Durante la cumbre UE-África celebrada en Lisboa el 6 de diciembre de 2007, la OIM organizó un “Side Event: Human Mobility, Development & Realisation of Rights”. Se destacó, entre otras cosas, que, por ejemplo, los países de destino, en cooperación con los países de origen, podían promover prácticas de reclutamiento éticas que limiten los países fuente considerados como objetivo por los empleadores, o la duración del empleo en el extranjero. Además, los países de destino podrían anticipar mejor sus necesidades de mano de obra cualificada y planear sus programas y políticas de desarrollo de los recursos humanos con el objetivo de satisfacer una mayor proporción de las necesidades nacionales sin tener que buscar personal en el extranjero. En los países de origen, la capacitación y la inversión en la infraestructura socioeconómica nacional (verbigracia, en los sectores educativo y sanitario) es esencial por lo que respecta a la creación de incentivos para que la gente decida quedarse en su país de origen.

18. Sobre la base de los poderes que tiene la Comunidad en virtud del Artículo 63 (3) (b) TEC, el Consejo ha autorizado hasta ahora a la Comisión a negociar acuerdos de readmisión en la Comunidad con 11 terceros países: Marruecos, Sri Lanka, Rusia, Pakistán (septiembre de 2000), Hong Kong, Macao (mayo de 2001), Ucrania (junio de 2002) y Albania, Argelia, China, Turquía (noviembre de 2002). Se han completado con éxito las negociaciones con Hong Kong (noviembre de 2001), Macao (octubre de 2002), Sri Lanka (mayo de 2002), Albania (noviembre de 2003) y Rusia (octubre de 2005). El acuerdo con Hong Kong se firmó formalmente en noviembre de 2002; entró en vigor el 1 de marzo de 2004 como el primer acuerdo de readmisión de la Comunidad. El siguiente acuerdo que se firmó fue el de Macao, que entró en vigor el 1 de junio de 2004. El acuerdo con Sri Lanka se firmó en Colombo en junio de 2004 y su ratificación formal por parte del Consejo tuvo lugar en marzo de 2005; entró en vigor el 1 de mayo de 2005. El acuerdo con Albania se firmó en las disposiciones marginales de la JAI (Justicia y Asuntos Internos), Consejo del 14 de abril de 2005; su entrada en vigor fue en 2006. El acuerdo con Rusia fue inicialado el 12 de octubre de 2005, pero todavía tiene que ser ratificado y no ha entrado en vigor. Hay negociaciones en curso con Marruecos, Turquía, Pakistán y Ucrania. Todavía no han empezado con China y Argelia.
19. COM/2007/637: Propuesta de directiva del Consejo sobre las condiciones de entrada y residencia de ciudadanos de terceros países a efectos del empleo altamente cualificado, y COM/2007/638: Propuesta de directiva del Consejo sobre un único procedimiento de aplicación de un único permiso a ciudadanos de terceros países para residir y trabajar en el territorio de un Estado Miembro, y sobre un conjunto de derechos comunes para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado Miembro.

del retorno y de la readmisión de emigrantes irregulares. Identificar intereses y estrategias comunes en estas áreas es esencial para incrementar la eficiencia de las políticas, para mejorar los enfoques operacionales encaminados a conseguir una implementación más eficiente de los instrumentos ya existentes y futuros relacionados con la readmisión, y para prevenir la emigración irregular y luchar contra ella. Es preciso, en particular, prestar la debida atención al componente reintegración del retorno, especialmente en el caso del retorno voluntario. La investigación y su experiencia programática han demostrado que el retorno de los emigrantes puede ser más sostenible cuando está complementado por la asistencia a la reintegración, encarando los factores impulsores (*push factors*) de la emigración y el impacto negativo que tiene el retorno sobre la comunidad de origen.

Observaciones a modo de conclusión

Un enfoque conjunto y proactivo entre países de origen, tránsito y destino es de una importancia primordial en la gestión de la migración internacional en interés de todos los actores involucrados. Las organizaciones internacionales pueden facilitar dicho enfoque, pueden promover nuevas estrategias y aportar su experiencia de gobernanza. Sin embargo, el punto de partida ha de ser una disposición sincera por parte de los gobiernos a poner en práctica políticas migratorias, sosteniéndolas económicamente, y a colaborar entre ellos.

La UE, con las varias iniciativas puestas en marcha a diferentes niveles (por ejemplo, acuerdos de movilidad, acuerdos sobre migración, movilidad y empleo, etc.) pretende mandar una señal muy clara a los Estados Miembros de la UE de que podemos manejar los flujos migratorios solamente colaborando estrechamente con terceros países, y capacitándolos a ellos para que pongan en marcha las estructuras y los mecanismos necesarios. De todos modos, hasta la fecha, los terceros países han tenido demasiado a menudo la impresión de que la política sobre emigración de la UE estaba demasiado centrada en prevenir la emigración más que en gestionarla. Esta es, por ejemplo, la razón de que los acuerdos de readmisión de la UE hayan sido firmados por pocos países¹⁸. Es de esperar que los últimos desarrollos de la UE sobre política migratoria, incluyendo los instrumentos legislativos propuestos recientemente¹⁹, allanen el camino para la elaboración de una política sobre migración efectiva, lo que a su vez ha de contribuir a la estabilización de las sociedades que deben hacer frente al fenómeno de la emigración.

Referencias bibliográficas

CHAMIE, Joseph "Migration and Development: The Forecast for Tonight and the Next Five Decades". *Metropolis World Bulletin*. Vol. 3 (septiembre de 2003).

EUROPEAN UNION. 2831st Council meeting General Affairs and External Relations Bruselas, 19-20 noviembre de 2007.

EUROPEAN UNION. COM/2007/637: Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment.

EUROPEAN UNION. COM/2007/638: Proposal for a Council directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State.

Report of the Global Commission on International Migration, Migration in an interconnected world: New directions for action, octubre de 2005

ILO. Towards a fair deal for migrant workers in the global economy International Labour Conference, Geneva 2004, p. 7. Se puede consultar en la dirección:
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf>

IOM. International dialogue on migration mainstreaming migration into development policy agendas, IOM 2005

IOM. Integration In Today's Mobile World, Policy Brief July 2006

IOM. Policy approaches to migration and development IOM MC/INF/281 9 de noviembre de 2005

IOM. *World Migration Report 2008*

IOM. *World Migration Report 2005*

ROBERTS, Adam "Migration, Open up". *The Economist* (3 de enero de 2008).

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

La inclusión de la inmigración con terceros países

La inclusión de la inmigración en el diálogo diplomático con terceros países
Félix Fernández-Shaw

LA INCLUSIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN EL DIÁLOGO DIPLOMÁTICO CON TERCEROS PAÍSES

Félix Fernández-Shaw

Consejero, Representación permanente de España en la Unión Europea

Quiero aprovechar mi experiencia profesional para ofrecer algunas reflexiones sobre lo que considero son los aspectos más importantes de la cooperación exterior en materia de políticas migratorias.

En primer lugar, la política de inmigración es una política interior, no una política exterior, ya que de lo que se trata es de ordenar la llegada, presencia, existencia y convivencia de extranjeros que quieren vivir y trabajar en los países de destino. Y no han venido solos, puesto que en muchos casos, somos nosotros, los países de destino, quienes hemos dado ofertas e incentivos para que vivan y trabajen aquí. Por lo tanto, es una política interna, y como tal, está relacionada íntimamente con las demandas del mercado laboral, también con las capacidades y limitaciones del mismo, y las propias de toda sociedad de acogida para recibir e integrar a todas las personas que vienen de fuera a vivir entre nosotros. Éste es el primer elemento a la hora de entender cómo se relacionan los países de la Unión Europea, entre los que España se ha convertido recientemente en un país receptor de inmigración, con terceros países de origen.

Si bien la inmigración es una política interna, tiene un intrínseco componente exterior, pues la inmigración viene de fuera. Y a la hora de llevar a cabo esta cooperación con terceros países, con el objetivo de incluir los temas de inmigración en la política exterior y, por tanto, para interaccionar en nuestras relaciones bilaterales con los países de origen o tránsito de la inmigración, es clave comprender cuál es la situación del o de los países con los que se entabla este diálogo.

Así, se trata de una política interna, no sólo para nosotros, sino también para los países de origen, para muchos de los cuales la emigración, que está poco desarrollada como política pública, consiste básicamente en una vía de salida; la inmigración se convierte en un medio alternativo a soluciones de vida que no existen en el país. Por eso, el principal esfuerzo de España en los últimos años, tanto en sus relaciones bilaterales como en su dimensión europea, se ha centrado en hablar de “políticas de inmigración” –de toda la política de inmigración. Hasta ahora, el diálogo que habíamos mantenido con las autoridades de los países de origen era

difícil, puesto que no englobaba toda la política de inmigración; nosotros teníamos el problema del control de fronteras y la readmisión, y como respuesta nos encontrábamos con que los países emisores se mostraban reacios a abordar el fenómeno de la inmigración únicamente desde la perspectiva de la inmigración ilegal.

De ahí que, en España y en la UE ahora demos tanta importancia a abrir el debate y a incorporar otros elementos de la política de inmigración que no sean únicamente los relativos a la seguridad o la lucha contra la inmigración irregular, sin restarles su debida importancia. Por ello, la UE ha diseñado el Enfoque Global sobre Migración de la UE a propuesta de España: junto a la lucha y prevención de la migración irregular, es necesario abordar en el diálogo con los terceros países la migración legal y los vínculos entre migración y desarrollo.

Hemos aprendido en los últimos años que la principal preocupación de los países de origen es el empleo, porque si no hay ocupación, necesariamente habrá una búsqueda de alternativas de vida. Desde el punto de vista de estos países, sólo tenemos dos alternativas: o bien fomentamos el empleo en origen (es decir en Senegal, en Malí o en Marruecos), y con ello creamos un tejido socioeconómico y una perspectiva de vida (oportunidades en materia de formación profesional, etc.); o bien la emigración, que implica empleo fuera de estos países, se convierte en una alternativa.

Lo que es importante comprender acerca de estos flujos migratorios, y así se lo hemos intentado explicar a los países de origen con los que hemos trabajado, es que nosotros no queremos limitar ni queremos cerrar las puertas a la inmigración, sino que lo que queremos es que la inmigración sea ordenada, ya que sólo así traerá beneficios para todos, tanto para el país de origen, como para el país de destino, y aún más, para el propio inmigrante. De esta manera, el inmigrante trabaja, lleva a cabo su proyecto de vida, se integra adecuadamente y la sociedad que lo recibe está también satisfecha con él. Por el contrario, si la inmigración se hace de manera irregular, todas estas ventajas se debilitan porque se desaprovechan las capacidades que tienen las sociedades y los mercados de acogida, y se reduce muy notablemente la capacidad que el propio inmigrante tiene de contribuir al desarrollo de su país de origen. Esta pérdida de posibles beneficios es lamentable y se puede evitar; esa es la meta que tenemos los diplomáticos que trabajamos en este ámbito.

Por otro lado, en relación con las remesas, España se ha convertido en el primer “remesador” de la UE. Para aprovechar el esfuerzo que hacen los inmigrantes para contribuir al desarrollo de sus países de origen, deben contemplarse diversas cuestiones, y éste es otro elemento a resaltar, por tratarse de un elemento clave en materia de migración y desarrollo. Efectivamente, son sorprendentes las cifras, por todos conocidas, según las cuales las remesas superan, por mucho, la ayuda oficial al desarrollo, lo que hace plantearse la efectividad de determinados proyectos de condicionalidad.

Todo esto es lo que hay que tener en cuenta al sentarse en una mesa de negociación, y esto es lo que hicimos hace dos años en la Conferencia de Rabat. Ya por entonces los países de destino –países UE– transmitimos que estábamos dispuestos a tratar toda la política de inmigración,

en todas y cada una de sus vertientes. Los países de destino queremos reforzar las políticas de lucha contra la inmigración irregular, para lo cual resulta imprescindible contar con un alto grado de cooperación. Sabemos que la inmigración irregular se produce, no sólo porque hay unas ciertas llamadas desde los países de acogida, sino también porque hay ciertas salidas o, mejor dicho, “empujes”, en los países de origen, debido a la falta de alternativas personales y socioeconómicas válidas, o dicho con otras palabras, la dificultad para la obtención de un empleo digno.

Si una persona obtiene un buen empleo, razonablemente pagado, que le permita vivir normalmente, no se mueve ni de trabajo ni de ciudad. Esto es lo que debemos tener en cuenta cuando hablamos de incluir la inmigración en las relaciones con terceros países y en las relaciones internacionales; a la vez que debemos seguir insistiendo en que hay que luchar contra la inmigración irregular y que hay que establecer una política de readmisión eficaz. La razón es sencilla: los países de acogida no queremos tener inmigrantes en situación irregular.

En definitiva, por un lado, debemos seguir insistiendo en reforzar los controles fronterizos, la cooperación en la lucha contra las mafias, la cooperación judicial y policial; pero también hay que tratar todas aquellas cuestiones que interesan tanto a los países de origen como a las personas que quieren emigrar; no sobra reiterar la importancia de estas dos vertientes. Por eso, tanto en el marco español como en el europeo, estamos trabajando muy insistentemente en ayudar a los países de origen y/o tránsito en la organización de sus mercados laborales, de los que los flujos migratorios son una parte importante, pero no principal. Y lo hacemos desde la experiencia que ha tenido España, uno de los pocos países de la UE que ha pasado, en un breve espacio de tiempo, de ser país de emigración a ser país de inmigración. Estamos fomentando la realización de una adecuada intermediación en el mercado laboral entre las ofertas que se producen en la UE y los demandantes de empleo, así como en la selección de trabajadores en origen para trabajar en el espacio UE. Ése es el sistema que debemos promover.

Debemos concienciar a estos países de que es más interesante, productivo y beneficioso trabajar en colaboración con nosotros que al margen nuestro o en nuestra contra; porque nosotros, como países de acogida, tenemos unos límites: nuestra economía, nuestro mercado, nuestra sociedad, tienen unos límites al número de personas extranjeras que pueden vivir aquí. Y eso es lo que tratamos de hacer comprender a los países de origen. Por eso es importante que, en el marco de las relaciones internacionales, haya una adecuada comprensión de las prioridades de cada una de las partes en diálogo, desarrollando el concepto, tal como ha explicado el secretario de Estado Bernardino León¹, de “gestión concertada de los flujos migratorios”.

En resumen, es importante el diálogo con los terceros países de origen; para que nosotros sepamos dónde están y para que ellos sepan dónde estamos; para conocer cuáles son las prioridades y los límites de cada uno, y para que nos ayudemos a entender cómo podemos trabajar juntos en beneficio de todos: de los países de acogida y de las condiciones de vida en los países de origen, pero también en pro del inmigrante y su familia. Sólo así se obtendrán las ventajas que nos puede reportar este fenómeno.

1. Véase la introducción de esta misma monografía.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

La inclusión de la inmigración con terceros países

Los temas migratorios en las relaciones con terceros países: una perspectiva desde la UE
Marc Richir

LOS TEMAS MIGRATORIOS EN LAS RELACIONES CON TERCEROS PAÍSES: UNA PERSPECTIVA DESDE LA UE

Marc Richir

*Área de Coordinación y Análisis,
Dirección General de Relaciones Exteriores, Comisión Europea*

Empezaré diciendo algo que es bastante obvio: la inmigración es un tema muy complejo que requiere la cooperación de todos y la asociación entre todos. También tengo que comenzar agradeciendo al Gobierno español su continua participación en el fomento de una asociación más estrecha entre los Estados Miembros de la UE sobre temas relativos a la inmigración. Además, España ha manifestado una gran firmeza creando este tipo de asociación con terceros países y ayudando a la Comisión en este campo.

En realidad, y aunque esto puede parecer extraño, la inmigración es un tema nuevo en su consideración en el ámbito de la UE, y apareció en la agenda como una cuestión importante a principios de esta década. Lo hizo, sin embargo, en un contexto en el que la inmigración era vista esencialmente como un problema y, en consecuencia, se relacionó con un objetivo muy claro: reducir la presión migratoria sobre la UE. No es ninguna coincidencia que el tema apareciera en este momento y son varias las razones que pueden explicar este desarrollo. De éstas, mencionaré dos.

La primera se refiere al hecho de que en ese momento habíamos establecido un espacio común en el que teníamos libertad de movimientos, lo que significaba la creciente preocupación por cómo reforzar las fronteras exteriores de este espacio. La segunda tiene que ver con la evolución de los flujos migratorios. Ya se ha dicho que, aunque el porcentaje global de las migraciones en comparación con la población mundial no ha cambiado tanto, la presión migratoria sobre los países industrializados y, especialmente, sobre Europa ha aumentado mucho durante los últimos años. Pero no sólo eso —que en sí mismo ya es algo importante y tiene un fuerte impacto—, también ha cambiado la naturaleza de los flujos migratorios. Los inmigrantes llegan desde más lejos. Todavía tenemos los viejos binomios migratorios, como España-Marruecos, o Francia-Argelia, que siguen funcionando, pero también tenemos inmigrantes procedentes de Pakistán, China, África Subsahariana, países con los que algunos Estados Miembros no tienen experiencia en la discusión y negociación de temas relacionados con los movimientos migratorios.

La preocupación relativa a la reducción de la presión migratoria, y específicamente a la presión migratoria ilegal, sobre la UE se ha trasladado a nuestras políticas sobre relaciones exteriores de dos maneras. La primera ha sido que hemos exportado nuestros métodos tradicionales de invertir los flujos migratorios. Esto significa que hemos empezado a negociar con terceros países acuerdos de readmisión, a colaborar en el reforzamiento del control en las fronteras y a discutir métodos para luchar contra la inmigración ilegal. La segunda es tratar de actuar en las regiones de origen y de tránsito, capacitando a los terceros países para que puedan encarar los retos relacionados con la migración. Determinadas iniciativas como los Programas de Protección Regional, cuyo objetivo es reforzar las capacidades de las regiones de origen y tránsito para tratar con los flujos de refugiados, o iniciativas encaminadas a reforzar los aspectos positivos de la migración sobre el desarrollo, pertenecen a esta categoría.

Después de unos cuantos años de acción en estas áreas, se observan ya resultados positivos, pero, por otro lado, también estamos recibiendo algunas críticas de los terceros países con los que estamos tratando de cooperar. El principal aspecto positivo a constatar es el propio diálogo. El hecho de que estemos actualmente discutiendo estos temas con muchos países y regiones de este modo es ya un gran logro. Es algo que no habría sido posible hace tan sólo diez años, especialmente respecto al tipo de diálogo que hemos conseguido establecer a día de hoy. Otro aspecto importante es la mejora en el entendimiento mutuo. Como ya se ha puesto de relieve, los terceros países están participando en las discusiones con sus propias preocupaciones respecto a la migración. Actualmente en la UE ya no vemos (como tal vez sí hicimos en el pasado) el mundo entero como un único y monolítico lugar de origen, lo que significa que tenemos que distinguir varios tipos de países y varios tipos de problemas. Existe también una clara conciencia de que tenemos que encarar el tema de la migración de un modo global, es decir, no sólo abordando la lucha contra la inmigración ilegal, sino también desde sus otras dimensiones.

Son varias las críticas que se han hecho a la política de la UE; por ejemplo, que tal vez nuestras políticas están teniendo un impacto más directo en los propios inmigrantes que en aquellos que están organizando los flujos migratorios, también denominados "las mafias de la migración". Es por esta razón que estamos tratando realmente de desarrollar operaciones, y otras formas de cooperación, con terceros países para intentar resolver este tipo de problemas, y lo estamos haciendo centrándonos en el tema del tráfico de seres humanos. Otra crítica que se nos hace es que si tratamos de abordar la inmigración solo en determinadas rutas migratorias, el flujo migratorio se desplazará y se moverá de un lugar a otro. Esto es evidente cuando analizamos la situación migratoria en África Occidental. La UE ha estado desarrollando algunas formas de cooperación en el ámbito del control de fronteras; Marruecos nos ha ayudado en este sentido, pero ahora estamos viendo que realmente los flujos migratorios, en vez de pasar principalmente por Marruecos, están cruzando también por Mauritania y Senegal, y que se dirigen a las Islas Canarias en vez de a Ceuta y a Melilla. Hemos de tener esto en cuenta, de modo que esto significa que tenemos que involucrar a los países de origen en la reflexión y en la acción.

Hemos sido criticados por nuestros socios de terceros países por tratar de usarlos como "zona tapón" para la UE. En realidad, esta crítica es tal vez menos importante en la actualidad, porque algunos de estos países hoy están experimentando los mismos retos que la UE. Por ejemplo, en África

del Norte, muchos países se están convirtiendo en países de destino, de modo que se encuentran de repente en una situación en la que necesitan nuestra ayuda para abordar un problema común.

La situación que acabo de describir ha cambiado en los últimos dos años con la definición, la adopción y la implementación de lo que vamos a llamar la "Aproximación Global" a la migración, es decir, con el desarrollo de una aproximación más equilibrada que tiene en cuenta las diferentes dimensiones de la migración. La preocupación relativa a la reducción de la presión migratoria sobre la UE sigue estando ahí, pero, paralelamente, nos estamos moviendo hacia una aproximación que tiene como objetivo un mejor acompañamiento de los flujos migratorios. Esto no significa que el aspecto securitario vaya a desaparecer; al contrario, la cooperación operacional en este campo se está reforzando. Ya se ha hecho referencia al trabajo de la agencia FRONTEX; a ella es posible añadir la implementación de patrullas conjuntas en aguas del Mediterráneo, o en el Atlántico; el desarrollo de redes de funcionarios de enlace de la migración, que compartirán información sobre los flujos migratorios; el desarrollo de la tecnología en lo referente a los pasaportes biométricos, y el sistema conjunto de información de visados, que permitirá a los Estados Miembros compartir, con mucha mayor rapidez, información sobre los migrantes, o en general sobre personas que traten de entrar en la UE.

Pero, por otro lado, durante estos últimos años hemos estado prestando mayor atención a otras dimensiones relacionadas con la migración, como la migración laboral, y la migración y el desarrollo.

El tema de la migración y el desarrollo es mucho más complejo de lo que puede parecer a simple vista. Si analizamos el debate en el ámbito internacional, y no solamente en el de la UE, podemos ver que las mismas cuestiones reaparecen una y otra vez; son temas que incluyen lo que llamamos "brain-drain" o fuga de cerebros (tratar de reducir los efectos negativos de la emigración más cualificada), las diásporas y los envíos de dinero. Fijándonos en el tema de las remesas, por ejemplo, hay una cosa que está absolutamente clara, que estamos hablando de dinero privado. Hemos tratado de poner el énfasis en la reducción del coste de las transferencias, haciéndolas más fáciles y más baratas. Pero esto es algo que está más relacionado con la regulación del mercado, y la UE y los ministros responsables de los aspectos económicos y financieros están trabajando en ello. En el ámbito de las relaciones exteriores, estamos tratando de fomentar el uso de los envíos de dinero para propósitos de desarrollo socioeconómico, para apoyar el desarrollo y la diversificación de los servicios que pueden ofrecer los bancos a las familias de los inmigrantes en los países de origen, etc.; pero todo esto debe hacerse en paralelo con la adopción de medidas a largo plazo para desarrollar el sistema bancario en estos países, para estabilizarlo y permitir que la gente conecte con él, especialmente en las zonas rurales.

Si por otro lado nos fijamos en el asunto de las diásporas, podemos identificarlo como un vector de desarrollo para los países de origen. En realidad es bastante difícil trabajar con las diásporas, porque primero hay que identificarlas. No siempre están organizadas o representadas en los países de destino, y sus lazos con los países de origen pueden variar mucho. Además, por lo general, no están estructuradas para poder llevar a cabo proyectos de desarrollo en los países de origen. Así, nuestra

estrategia actual es tratar de identificar comunidades de inmigrantes y ponerlas en contacto con las ONG que sí tienen experiencia en proyectos de desarrollo en los países de origen.

Y, finalmente, si nos fijamos en la cuestión de la “fuga de cerebros”, se trata de un tema respecto al cual tenemos, en este momento, una posición esquizofrénica. No podemos negar el hecho de que estamos compitiendo con Estados Unidos, con Canadá, con Australia, a la hora de atraer trabajadores altamente cualificados hacia nuestros países, pero al mismo tiempo comprendemos la inquietud de los terceros países respecto al hecho de que son ellos los que están perdiendo a estos trabajadores altamente cualificados. No se puede decir que hayamos puesto en marcha una serie de maravillosas medidas para hacer frente a este problema, pero le estamos dedicando cada vez más atención. También estamos tratando de definir una política alternativa que permita la puesta en marcha de planes migratorios más flexibles, como la migración circular para estas personas para que puedan, por ejemplo, regresar a su país de origen e iniciar allí algunas actividades sin perder por ello su permiso de residencia en el país anfitrión.

También hemos de considerar que la migración puede ser el resultado de varias causas fundamentales, como la pobreza, los conflictos, el cambio climático, etc.; temas que tratamos de abordar mediante nuestras políticas para el desarrollo. Se han hecho importantes progresos durante los últimos años para integrar la migración en las políticas para el desarrollo, y los temas relativos al desarrollo en las políticas migratorias. Para esto era necesario que entendiéramos mejor el impacto mutuo que tienen la migración y el desarrollo. Esta es la razón para la cual, en colaboración con terceros países, estamos desarrollando “perfiles migratorios” para entender mejor esta interacción entre migración y desarrollo en un país determinado y luego traducir este conocimiento en una serie de orientaciones para la cooperación operacional. Esto también requiere que tratemos de dar cada vez más coherencia a nuestras acciones.

Otro aspecto a considerar es el de la inmigración legal. Es cierto que durante estos últimos meses se ha convertido en un tema realmente importante. En primer lugar, como hemos dicho antes, en todas las relaciones con terceros países, y especialmente con nuestros vecinos, podemos ver que su primera preocupación es la de crear la posibilidad de una mayor movilidad para sus ciudadanos dentro de la UE, principalmente para trabajar. Los Estados Miembros son, por supuesto, los que tienen la competencia para decidir el número de personas que desean admitir en su territorio. En segundo lugar, hemos de hacer frente al hecho de que la población de la UE está envejeciendo, y que en el futuro necesitaremos fundamentar nuestro crecimiento con algún tipo de mano de obra, procedente de la inmigración o no. Así, pues, las políticas de inmigración tienen que tener en cuenta estas realidades.

No quiero reiterar el hecho de que también tratamos de promover cambios internos en terceros países. El desarrollo de capacidades sobre la gestión del trabajo y la migración, los proyectos relacionados con el empleo en estos países, o con la distribución de información sobre el empleo en las regiones de origen, así como en la UE, ya han sido abordados. Pero quisiera poner de relieve de todos modos otros tres aspectos a modo de conclusión.

Primero, existe una importante necesidad de coordinación, porque la migración es un tema transversal, que afecta a varios sectores, y nuestras administraciones, tanto en el ámbito regional como en el nacional o en el internacional, no están configuradas para abordar este tipo de tema. Así, necesitan compensar esta debilidad con una mayor cooperación a todos los niveles.

Segundo, debemos no sólo cooperar con terceros países en temas relativos a la inmigración, sino también estimular la cooperación entre ellos mismos respecto a estas cuestiones. Por ejemplo, hacemos mucho hincapié en la necesidad de cooperación con todos aquellos países que están en una misma ruta migratoria. Pero ello no puede conseguirse si los países del Sur no cooperan más entre sí.

Finalmente, estoy convencido de que para seguir siendo creíbles a los ojos de terceros países, la UE debería hacer más progresos en el desarrollo de una política migratoria clara y concreta, porque constituye una condición *sine qua non* para la credibilidad de nuestro enfoque migratorio externo respecto a terceros países.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Políticas de inmigración y políticas de desarrollo

Entender los vínculos entre migración de retorno y desarrollo
Jean-Pierre Cassarino

ENTENDER LOS VÍNCULOS ENTRE MIGRACIÓN DE RETORNO Y DESARROLLO

Jean-Pierre Cassarino

European University Institute

Nunca como hasta hoy el tema del retorno ha estado tan en el centro de los debates públicos relativos a los países de destino, tránsito y origen de los emigrantes, a escala local, bilateral y multilateral. Este creciente interés proviene del hecho de que hoy, el tema del retorno es una constante en diversas áreas políticas, que van desde las políticas migratorias y de asilo de los países de destino, particularmente de la Unión Europea (UE) y de sus Estados Miembros, hasta las políticas comerciales y de ayuda al desarrollo, y en las relaciones internacionales con los países de origen y de tránsito.

Desde el año 2002, y especialmente después del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, la consolidación de una política de retorno comunitaria se ha convertido en una prioridad absoluta para la Unión Europea (UE) y sus Estados Miembros, ya que es considerada como una parte constituyente de una política comunitaria integral sobre la inmigración y el asilo. En su Libro Verde, de abril de 2002, acerca de una Política Comunitaria sobre el Retorno de los Residentes Ilegales, la Comisión Europea (CE) reconoció la existencia de diversas categorías de retornados al establecer una clara distinción entre aquellos que deciden independientemente regresar a su país de origen, y aquellos que se ven obligados a hacerlo.

La Comisión reconoció que el retorno de las personas en situación regular que deciden, de forma independiente, regresar a su país de origen merecía más atención, debido a su potencial impacto en el desarrollo de los países de origen, y que era preciso “hacerlo objeto de una reflexión posterior por parte de la Comisión en una fase posterior”¹. Unos años después, la Comisión, en su comunicación sobre migración y desarrollo de septiembre de 2005, destacaba que “el retorno de los emigrantes a su país de origen puede tener un efecto positivo desde el punto de vista del desarrollo”². De todos modos, hasta la fecha, las disposiciones concretas para facilitar la participación de los migrantes retornados en el desarrollo de su país de origen están todavía en sus primeros estadios.

Esta ponencia fue presentada durante el V Seminario sobre Inmigración y Europa titulado “La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea”, organizado por la Fundación CIDOB los días 13 y 14 de diciembre de 2007 en Barcelona. Partes del estudio se basan en el capítulo 1 del informe global del proyecto MIREM, que puede consultarse en: www.mirem.eu/research/reports/global

1. Commission of the European Communities, Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM(2002) 175 final, p. 7.
2. Commission of the European Communities, Migration and Development: Some concrete orientations, COM(2005) 390 final, p.27.

Además, intensificar la cooperación con los países de origen de los migrantes, y sobre todo con aquellos que son vecinos de la UE, constituye realmente una condición previa para la consolidación de una política de retorno ya que de este modo se aseguraría la sostenibilidad (o la durabilidad) del retorno y se facilitaría la reintegración.

Los países norteafricanos se han ido involucrando cada vez más en las conversaciones sobre la migración, en el marco de numerosos procesos consultivos regionales, respecto a temas relacionados con la gestión de la migración, incluidos los temas del retorno y de la readmisión de los ciudadanos de terceros países. Sin embargo, si bien se han realizado progresos sustanciales para la apertura de un diálogo con los países norteafricanos en el campo de la gestión de la migración, estos últimos se han mostrado hasta ahora reticentes a responder de pleno a las llamadas de los Estados Miembros de la UE en aras de una mayor cooperación sobre el retorno. Esta situación se debe a la resistencia que oponen diversos obstáculos que han adquirido una importancia creciente en las conversaciones bilaterales y multilaterales sobre migración.

Tal como se explica en el estudio elaborado en el marco del proyecto MIREM, estos obstáculos reflejan la resistencia que ejerce la existencia de visiones opuestas con respecto a la gestión y al impacto del retorno. Por encima de todo, muestran la existencia de una relación desigual entre los Estados Miembros de la UE y los países africanos, que obstaculiza el progreso en la adopción de disposiciones concretas encaminadas a promover la contribución de los retornados al desarrollo, y a facilitar su reintegración.

Y, lo que es más importante, estos obstáculos reflejan la falta de datos y de información respecto al impacto del retorno en el desarrollo, y las múltiples pautas de reintegración de los emigrantes en sus países de origen. Para ser claros: sabemos que el retorno puede producir un impacto positivo en el desarrollo de los países de origen. Sin embargo, todavía necesitamos saber por qué algunos retornados parecen ser actores de cambio, en unas determinadas circunstancias sociales e institucionales, y otros no.

La producción y disponibilidad de dichos datos es, efectivamente, un requisito previo para generar un debate constructivo sobre el tema del retorno y para definir unas políticas *ad hoc* encaminadas a respaldar la reintegración de los emigrantes.

Tres son los objetivos que se abordan en este estudio. Primero, partiendo del conjunto de datos que nos proporciona el proyecto MIREM (<http://www.mirem.eu>), el análisis se propone llenar un vacío cognoscitivo respecto a las condiciones previas y posteriores al retorno que dan forma a las múltiples pautas de reintegración en Argelia, Marruecos y Túnez. Segundo, pone de relieve las precondiciones que se deben tomar en consideración con vistas a promover la contribución al desarrollo de los emigrantes retornados, centrándose para ello en el caso de los retornados-empresarios. Finalmente, muestra que es preciso prestar una mayor atención a nivel político a estas precondiciones, tanto más ahora que la migración circular y la introducción de planes migratorios temporales, cualificados o no, está adquiriendo cada vez más importancia en el contexto de los diálogos bilaterales y multilaterales entre Europa y los países del Magreb³.

3. Cassarino, Jean-Pierre, "Patterns of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area: Implications for Policy-Making", *CARIM Analytic and Synthetic Notes 2008/29*, EU/RSCAS, 2008.

Hablando del retorno: emigrantes retornados a los países del Magreb

Existen pocos datos estadísticos oficiales que permitan comparar y evaluar las pautas de reintegración de los retornados. Los datos censales normalmente sólo permiten hacer una estimación aproximada de la composición y la distribución geográfica de los grupos de emigrantes retornados. Los datos estadísticos oficiales no proporcionan una visión exhaustiva de las características sociodemográficas de los emigrantes retornados. Tampoco proporcionan unas herramientas adecuadas para el análisis de las conexiones existentes entre la migración de retorno y el desarrollo en los países del Magreb. Además, los datos estadísticos oficiales siguen siendo demasiado fragmentarios para transmitir la imagen global de la migración de retorno, porque no tienen en cuenta las motivaciones y las circunstancias que alientan a los emigrantes a regresar a casa, ni los recursos que movilizaron en su tierra natal.

Además, esta gradual ampliación del espectro de la migración de retorno ha llevado no sólo a una complejidad cada vez mayor en los motivos del retorno, sino también a una diversidad en los métodos de reintegración y en las pautas de movilización de los recursos necesarios para el reasentamiento de los retornados en su tierra natal. Estas pautas reflejan ciertamente las experiencias migratorias de los retornados en su antiguo país de inmigración, tanto si estos últimos son emigrantes laborales⁴, emigrantes-estudiantes⁵, emigrantes altamente cualificados⁶, y retornados-empresarios⁷, como si son refugiados y solicitantes de asilo⁸, o también si son emigrantes irregulares o clandestinos sujetos a una orden de expulsión. Dichas pautas también están determinadas por las condiciones sociales, económicas, institucionales y políticas existentes en su país después del retorno. Estas consideraciones son importantes si queremos entender cómo y por qué las diferentes pautas de reintegración de los retornados difieren entre sí. Además, son fundamentales para entender los prerrequisitos para el fortalecimiento de los vínculos existentes entre migración de retorno y desarrollo.

La ampliación del espectro de la migración de retorno nos induce a pensar que el retorno no es necesariamente el resultado de una "estrategia calculada"⁹. En realidad, el retorno también puede ser el resultado de encontrar en el extranjero unas circunstancias desfavorables e inesperadas que obligan al emigrante a regresar a casa. Esta situación se produce, en particular, como resultado de la existencia de unas políticas migratorias y de movilidad restrictivas y selectivas, y debido a la intensificación del control en las fronteras entre los países de origen y de destino, tal como puede observarse actualmente en la zona Euro-Mediterránea.

Voluntad del migrante y retorno

Tener en cuenta si el retorno se lleva o no a cabo por elección es fundamental a la hora de identificar los factores adicionales que caracterizan las condiciones previas y posteriores al retorno. Este punto fue mostrando su relevancia a medida que los datos empíricos del sondeo realizado por el MIREM eran gradualmente procesados y analizados.

4. Kubat, Daniel (ed.), *The Politics of Return: International Return Migration in Europe*, Centre for Migration Studies, New York, 1984; King, Russell (ed.), *Return Migration and Regional Economic Problems*, Croom Helm London, 1986; Stark, Oded, "On the Microeconomics of Return Migration", *Occasional Papers* n. 1/1996, University of Vienna, ZIS, Vienna, 1996.
5. Glaser, William. A. & G. Christopher Habers, "The Migration and Return of Professionals", *International Migration Review* 8 (2), 1974, pp. 227-244.
6. Thorn, Kristian & Lauritz B. Holm-Nielsen, "International Mobility of Researchers and Scientists: Policy options for turning a drain into a gain", *UNU-Wider Research Paper* n. 2006/83, World Institute for Development Economics Research, 2006; McLaughan, Gail & John Salt "Migration Policies towards Highly Skilled Foreign Workers", Migration Research Unit, University College London, 2002; Lowell, B. Lindsay, "Policy Responses to the International Mobility of Skilled Labour", International Migration Branch, ILO, Geneva, 2001; Vertovec, Steven, *Transnational Networks and Skilled Labour Migration*, ESRC University of Oxford, Oxford, 2002; Cervantes, Mario & Dominique Guellec, "The Brain Drain: Old Myths, New Realities", *OECD Observer*, Paris, May 2002; Wickramasekara, Piyasiri, "Policy Responses to Skilled Migration: Retention, Return and Circulation", *Perspectives on Labour Migration series* 5E, International Labour Organisation, Geneva, 2003.
7. Cassarino Jean-Pierre, *Tunisian New Entrepreneurs and their Past Experience of Migration in Europe: Networks, Resource Mobilisation, and Hidden Disaffection*. Ashgate Publishers, London, 2000; Iredale, Robin & Fei Guo, "The Transforming Role of Skilled and Business Returnees: Taiwan, China and Bangladesh", Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies, University of Wollongong, Wollongong, 2001; McCormick Barry & Jacqueline Wahba, "Return International Migration and Geographical Inequality: The Case of Egypt", *Journal of African Economies* 12 (4), 2003, pp. 500-532.
8. Allen, Tim & Hubert Morsink (eds.), *When Refugees Go Home*, UNRISD, James Currey, London, 1994.
9. De acuerdo con Stark y Bloom, la migración es vista como una estrategia calculada definida a nivel de la familia del emigrante. El emigrante marcha al extranjero con la idea de atender a las necesidades de su familia, que sigue viviendo en su tierra natal. El retorno, según el punto de vista de los defensores de la Nueva Economía de la Migración Laboral, forma parte del ciclo migratorio. Se produce solamente una vez que el emigrante considera que ha cumplido con éxito sus objetivos en lo que respecta a acumulación de capital, envíos de dinero y ahorro. Stark, Oded & David E. Bloom, "The New Economics of Labor Migration", *The American Economic Review* 75 (2), 1985, p. 175.

De hecho, resultó que la distinción entre aquellos emigrantes que decían por propia iniciativa volver a su país de origen, y aquellos que se veían obligados a hacerlo constituía una variable fundamental para explicar las perspectivas de reintegración socio-profesional de los retornados una vez de vuelta a su hogar¹⁰.

Es importante observar que la propia voluntad del migrante, que es algo inherente a aquello a lo que en este estudio nos referimos como *retorno decidido* o *escogido*, no debe confundirse con el retorno "voluntario". En realidad, en el programa de acción de retorno presentado por el Consejo de la Unión Europea, el retorno voluntario se refiere a "la salida asistida o independiente del país de origen, tránsito u otro tercer país, sobre la base de la voluntad del retornado"¹¹. En contraste con el retorno voluntario, el retorno elegido o decidido se basa sustancialmente y efectivamente en la decisión de los propios emigrantes de regresar a su país de origen, sobre una base temporal o permanente, y sin la ayuda de un organismo público¹². Incidentalmente, como se afirma en un reciente informe escrito por la EMN [European Migration Network], "no hay un límite bien definido entre el retorno voluntario y el retorno forzado, ya que estos términos se entienden de modo diferente por los Estados Miembros, y porque su significado depende a veces del estatus legal de un retornado (que puede ser un residente regular o irregular). El hecho de que el retorno pueda realmente considerarse como un acto voluntario [...] es otra consideración".

En realidad, para comprender la importancia de la voluntad del migrante en los procesos de reintegración de los emigrantes retornados, necesitamos primero dejar de lado las taxonomías dominantes y hegemónicas que se aplican al retorno y a los retornados.

Retorno libremente decidido y retorno forzado: diferencias e implicaciones

Desde un punto de vista analítico, el énfasis puesto en el tipo de retorno (según sea libremente decidido o forzado) permite identificar importantes diferencias entre las pautas de reintegración en el país de origen. En realidad, de acuerdo con la muestra completa de la encuesta del MIREM, consistente en 992 emigrantes retornados entrevistados (761 de los cuales manifestaron haber decidido o elegido regresar, frente a 231 que se vieron forzados a hacerlo), pudieron ponerse de manifiesto varias diferencias relativas al tipo de retorno. Estas diferencias conciernen, entre otros, a los siguientes temas:

1. Grupo de edad

Los datos empíricos agregados al nivel de los tres países estudiados (Argelia, Marruecos y Túnez) denotan la presencia de una población predominantemente masculina (87,4% del total de la muestra). Esta distribución puede observarse igualmente en todos los países del Magreb, tanto entre los emigrantes que decidieron regresar a su país de origen como entre aquellos que se vieron forzados a hacerlo. Sin embargo, al analizar la muestra en función

10. Guarneri, Antonella & Jean-Pierre Cassarino, "Quando la decisione individuale di tornare nel proprio paese fa la differenza", *NeoDemos: Popolazione, società e politiche*, setiembre de 2007.

11. Council of the European Union, Proposal for a Return Action Programme, 14673/02, 25 de noviembre de 2002, p. 29.

12. European Migration Network, "Return Migration", EMN Synthesis Report, EMN, Bruselas, mayo de 2007, p. 6. Véase también Brad Blitz, Rosemary Sales, Lisa Marzano, "Non-Voluntary Return? The Politics of Return to Afghanistan", *Political Studies* 53 (1) 2005, pp. 182-200.

de los grupos de edad, las categorías arriba mencionadas difieren entre sí. Mientras que más de la mitad (65%) de los retornados que decidieron regresar eran mayores de 40 años y mayores de 65 (18%), solamente un 12% de los emigrantes que se vieron forzados a regresar estaban en el grupo de edad de menores de 40 años. Estos últimos emigrantes eran relativamente más jóvenes –menos de 40 años (menos de 35 en Marruecos). Estos datos muestran que la abrupta interrupción del ciclo migratorio afecta principalmente a los emigrantes jóvenes.

Tabla 1: Media de edad de los retornados en el momento de la encuesta (en años)

	Tipo de retorno		Total
	Libremente decidido	Forzado	
Migrantes de retorno a Argelia	51,7	39,1	49,1
Migrantes de retorno a Marruecos	43,9	34,1	40,9
Migrantes de retorno a Túnez	49,0	38,1	46,9
Media de edad	48,2	37,1	45,7

Fuente: MIREM, © EUI

2. Estado civil

Por lo que respecta al tipo de retorno, aparecen importantes diferencias cuando nos centramos en el estado civil. Mientras que más de las dos terceras partes de los entrevistados eran solteros antes de salir de su país, solamente el 21% de ellos seguían siendo solteros al regresar a su país de origen en el momento de efectuarse la encuesta. Este mismo porcentaje sube hasta un 42% para los retornados que se vieron forzados a retornar (véase la Tabla 2).

Tabla 2: Migrantes retornados al Magreb según estado civil en el momento de efectuarse la encuesta

Estado civil al efectuarse la encuesta	Tipo de retorno		Total
	Libremente decidido	Forzado	
Soltero	14,2	42,9	20,9
Casado antes de emigrar	28,6	19,9	26,6
Casado en el extranjero	27,1	10,8	23,3
Casado después de regresar	21,6	17,7	20,7
Otro estado	7,8	8,7	8,0
No contesta	0,8	0,0	0,6
Total	100	100	100

Fuente: MIREM, © EUI

3. Nivel de educación antes de emigrar

La muestra pone de manifiesto un nivel de educación bastante alto entre los entrevistados (Tabla 3). Aproximadamente la mitad de ellos tenían educación secundaria o superior, especialmente entre aquellos que fueron obligados a regresar a su tierra natal. Por el contrario, más del 18% de los emigrantes que decidieron regresar a su país de origen no tenían capacitación en el momento de emigrar, frente a solamente un 3,5% de los emigrantes que se vieron forzados al retorno.

Tabla 3: Nivel de educación de los retornados al Magreb antes de emigrar

Nivel de educación antes de emigrar	Tipo de retorno		Total
	Libremente decidido	Forzado	
Sin educación	18,1	3,5	14,7
Educación pre-escolar	4,9	2,2	4,2
Escuela primaria	16,2	17,3	16,4
Primer ciclo secundaria	7,9	16,5	9,9
Escuela secundaria	24,3	35,9	27,0
Estudios universitarios/Máster	21,0	19,0	20,6
Estudios de doctorado	5,5	5,2	5,4
Otros	0,8	0,4	0,7
No contesta	1,3	0,0	1,0
Total	100	100	100

Fuente: MIREM, © EUI

4. Duración media de la experiencia migratoria

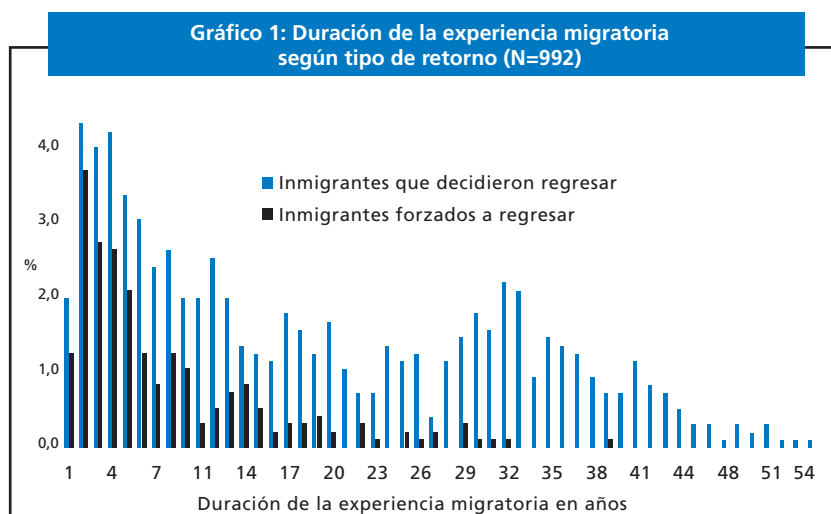
A escala del total de la muestra, la duración media de la experiencia migratoria es de 15,7 años; pero la duración media entre los emigrantes forzados al retorno es mucho más breve, especialmente por lo que respecta a los retornados marroquíes (7,3 años). Estos contrastes son de una importancia primordial a la hora de evaluar el impacto de la experiencia migratoria en el extranjero en las pautas de reintegración de los retornados.

Tabla 4: Duración media de la experiencia migratoria

	Tipo de retorno		Total
	Libremente decidido	Forzado	
Migrantes de retorno a Argelia	20,1	8,2	17,7
Migrantes de retorno a Marruecos	15,3	7,3	12,7
Migrantes de retorno a Túnez	18,6	9,0	16,8
Media general	18,0	8,2	15,7

Fuente: MIREM, © EUI

El siguiente gráfico confirma la idea de que existen diferencias, por lo que respecta a la duración de la experiencia migratoria, entre los emigrantes que han decidido regresar a casa, y los emigrantes que han sido forzados a hacerlo. En realidad, el gráfico permite identificar dos períodos temporales distintos. El primer período migratorio abarca desde el primer al octavo año e incluye ambos tipos de retorno. Esto demuestra que la decisión de retornar no constituye necesariamente una variable explicativa de la duración de la experiencia migratoria. El segundo período temporal se refiere a los retornados cuya experiencia migratoria era superior a los 20 años, concretamente los emigrantes de la tercera edad que regresaron por propia iniciativa para poder disfrutar de su jubilación en su país de nacimiento. El análisis de los datos empíricos destacaba que esta situación era aplicable especialmente a los retornados argelinos y, en menor medida, también a los retornados tunecinos, en los que la duración de la experiencia migratoria era respectivamente de 20,1 y 18,6 años.



Fuente: MIREM, © EUI

5. Estatus ocupacional

La interrupción brusca del ciclo migratorio tiene una relación significativa con las perspectivas de reintegración socio-profesional de los retornados. La Tabla 5 demuestra en qué medida varía el estatus ocupacional en función del tipo de retorno. Más de la cuarta parte del total de emigrantes que se vieron forzados a regresar estaban desocupados en el momento de efectuarse la encuesta, frente a solamente un 6,2% de los emigrantes magrebíes que decidieron regresar a casa por propia iniciativa. Otras diferencias significativas son las que se dan en la categoría de los “empresarios/empleadores”, pues aproximadamente un 21% de los emigrantes que decidieron regresar a su país de origen pertenecían a esta categoría ocupacional, frente a solamente un 7,8 % de entrevistados que se vieron forzados a regresar.

Tabla 5: Estatus ocupacional de los migrantes retornados en el momento de efectuarse la encuesta

	Tipo de retorno		Total
	Libremente decidido	Forzado	
Empleado de modo permanente	21,4	16,5	20,3
Empleado con contrato temporal	3,5	2,6	3,3
Empleado a tiempo parcial	0,3	2,2	0,7
Trabajador estacional	2,0	8,2	3,4
Empleador/Empresario	21,2	7,8	18,0
Contratista independiente legal	10,4	12,1	10,8
Contratista independiente ilegal	2,9	9,5	4,4
Asistente familiar	0,5	2,2	0,9
Desocupado	6,2	25,1	10,6
Estudiante	0,5	0,9	0,6
Ama de casa	2,9	3,5	3,0
Jubilado	21,9	4,3	17,8
Otro	4,1	4,3	4,1
No contesta	2,2	0,9	1,9
Total	100	100	100

Fuente: MIREM, © EUI

6. Motivaciones del retorno

Los factores que motivan el retorno son diversos. Los emigrantes entrevistados que decidieron regresar a casa mencionaron tres motivaciones principales. La primera era la esperanza de poder disfrutar de la jubilación en su tierra natal, la segunda era el deseo de montar un negocio, y la tercera era la añoranza.

Tabla 6: Motivaciones para el retorno de los emigrantes magrebíes que decidieron individualmente regresar a su país de origen, N=992

Principales motivaciones	Primera motivación	Segunda motivación	Tercera motivación
Precariedad laboral en el país anfitrión	3,6	2,2	2,9
Beneficiarse de una subvención al retorno	0,4	0,7	0,7
Problemas familiares en el país de origen	8,9	4,2	2,7
Problemas familiares en el país de inmigración	4,0	1,7	1,7
Problemas de salud	4,0	3,9	2,3
Dificultades de integración en el país de inmigración	2,6	3,7	2,3
Jubilación	14,4	1,6	1,4
Administrar un negocio propio en el país de origen	6,1	7,6	5,3
Montar un negocio propio en el país de origen	9	9,5	5,1
Finalización del contrato de trabajo en el país de inmigración	3,7	1,7	1,5
Finalización de los estudios en el país de inmigración	4,3	1,6	0,7
Finalización del período de formación	0,4	0,6	0,9
Añoranza	8,1	19,5	15,4
Entorno socio-cultural difícil en el país de inmigración	1,5	4,3	9,5
Otro	5,0	4,2	5,1
Retorno forzado	23,3	23,3	23,3
No contesta	0,5	9,6	19
Total	100	100	100

Fuente: MIREM, © EUI

De un modo nada sorprendente, estas motivaciones para el retorno contrastan con las mencionadas por los emigrantes entrevistados que se vieron forzados a regresar. En realidad, estos últimos se referían a los obstáculos externos que se oponían a su itinerario migratorio, a saber, la expulsión o el traslado forzoso por parte de las autoridades públicas del país de destino, la no renovación del permiso de residencia, y problemas familiares.

Tabla 7: Motivaciones para el retorno de los emigrantes magrebíes que se vieron forzados a regresar a su país de origen (N=231)

¿Qué factores le forzaron a regresar a su país? (Pregunta de opción múltiple)	Retorno forzado
No me renovaron el permiso de residencia	20,2
Perdí mi trabajo	12,6
Tuve que interrumpir mis estudios	7,2
Expulsión	48,0
Problemas de salud graves	8,1
Problemas tributarios/administrativos	16,6
Problemas familiares	25,6
Total de respuestas válidas	100

Los porcentajes no son acumulativos
Fuente: MIREM, © EUI

7. Situación financiera en el país de origen

Otros contrastes similares se pusieron igualmente de manifiesto cuando se pidió a los emigrantes que comparasen su situación financiera actual con su situación anterior en el país de inmigración. Un 48% de los emigrantes que decidieron regresar a su país de origen consideraron que su situación financiera había mejorado desde su retorno, mientras que más del 47% de los emigrantes que se vieron forzados a regresar afirmaron que su situación financiera había empeorado. Esta situación se relaciona estrechamente con las dificultades reales con que se encontraron los emigrantes después del retorno, y también con el deseo consiguiente de re-emigrar (véase la tabla inferior).

Tabla 8: Situación financiera de los retornados al Magreb en el momento de efectuarse la encuesta N=992

¿Ha mejorado su situación financiera comparándola con su situación cuando estaba en el extranjero?	Tipo de retorno		Total
	Libremente decidido	Forzado	
Mucho mejor	15,6	6,1	13,4
Mejor	31,3	17,7	28,1
Igual	26	21,2	24,9
Peor	21,8	47,2	27,7
No opina	4,9	6,9	5,3
No contesta	0,4	0,9	0,5
Total	100	100	100

Fuente: MIREM, © EUI

8. Dificultades después del retorno

Las dos categorías de emigrantes muestran un contraste significativo respecto a las dificultades a las que tuvieron que hacer frente en su país de origen. Por lo que respecta a los emigrantes que decidieron regresar a casa, estas dificultades estaban principalmente relacionadas con coacciones administrativas, problemas de readaptación y la ineficacia del Sistema Público de Asistencia Sanitaria en el país de origen, especialmente para quienes regresaban a Marruecos. Inversamente, los principales obstáculos mencionados por los emigrantes que se vieron forzados a regresar estaban sobre todo relacionados con la falta continuada de empleo en su país de origen, los bajos salarios, las dificultades en la readaptación, y los problemas con las autoridades públicas de los países de origen. Dichas dificultades explican en parte por qué más de la mitad de los emigrantes que se vieron forzados a regresar mostraban síntomas de angustia en su país de origen (véase la Tabla inferior).

Tabla 9: Condiciones de vida de los retornados magrebíes en el momento de efectuarse la encuesta

¿Han mejorado sus actuales condiciones de vida comparadas con las que tenía cuando vivía en el extranjero?	Tipo de retorno		Total
	Libremente decidido	Forzado	
Mucho	52,4	23,4	45,7
No han cambiado	14,1	14,7	14,2
Son un poco peor	21,8	24,7	22,5
Son mucho peor	3,0	26,0	8,4
No sabe	6,8	10,4	7,7
No contesta	1,8	0,9	1,6
Total	100	100	100

Fuente: MIREM, © EUI

9. Intención de re-emigrar

La temporalidad del retorno incumbe a ambos tipos de retorno. De todos modos, al ser preguntados los retornados forzados si planeaban dejar de nuevo su país, sus respuestas fueron muy claras en lo relativo a su deseo de reemigrar. No cabe ninguna duda de que los obstáculos a la reintegración socio-profesional más arriba mencionados, junto con la brusca interrupción del ciclo migratorio, tuvieron un fuerte impacto en el deseo de dichos emigrantes de reemigrar. De hecho, más de la mitad de los emigrantes que se vieron forzados a regresar dijeron que estaban considerando marcharse de nuevo; un 32,6% de ellos contestaron que pensaban definitivamente reemigrar.

Tabla 10: Intención de reemigrar de los retornados magrebíes (N=992)

Tipo de retorno	Con toda seguridad	Probablemente	No ahora	Nunca	No sabe	Total
Libremente decidido	15,5	20,5	16,0	26,5	21,6	100
Forzado	32,6	20,1	15,2	14,3	17,9	100

Fuente: MIREM, © EUI

Los emigrantes que decidieron regresar estaban principalmente motivados a reemigrar porque ya conocían cómo era el antiguo país de inmigración, y deseaban permanecer allí, y también porque querían renovar sus documentos. Igualmente, los emigrantes que se habían visto forzados a regresar expresaron su deseo de reemigrar porque ya conocían el país de destino. De todos modos, estos últimos también mencionaban factores compulsivos como los programas de reintegración y la ausencia de futuro en su país de origen.

Tabla 11: Motivaciones para reemigrar de los retornados magrebíes en función del tipo de retorno (%)

Principales motivaciones	Primera motivación		Segunda motivación		Tercera motivación	
	Tipo de retorno		Tipo de retorno		Tipo de retorno	
	Libremente decidido (N=761)	Forzado (N=231)	Libremente decidido (N=761)	Forzado (N=231)	Libremente decidido (N=761)	Forzado (N=231)
Yo ya conocía el país de inmigración y quería quedarme allí	7,4	14,3	2,1	5,2	2,8	6,1
No puedo readaptarme a mi país de origen	2,4	8,2	3,0	9,1	1,4	5,6
No tengo futuro en mi país de origen	2,1	11,3	4,1	14,3	1,7	10,8
Para renovar mi documentación	8,7	2,6	3,7	3,5	2,1	1,3
No puedo encontrar trabajo aquí	1,3	7,4	0,8	9,5	1,2	7,4
Nuevas oportunidades de trabajo fuera	3,5	3,5	2,1	3,0	3,8	7,4
Por razones familiares	4,1	3,9	7,0	4,3	3,0	3,9
Por razones de salud	2,4	0,9	4,3	0,0	4,2	0,9
Por otras razones	2,8	0,0	2,6	1,7	5,1	5,2
No tengo pensado marchar de nuevo	65,0	47,6	65,0	47,6	65,0	47,6
No contesta	0,4	0,4	5,3	1,7	9,6	3,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: MIREM, © EUI

El tema de la preparación del retorno

Un análisis descriptivo de los datos es suficiente para mostrar que la libre elección de regresar a casa constituye una de las variables explicativas fundamentales de las pautas de reintegración de los emigrantes. Sin embargo, la preparación del retorno es otra variable fundamental que surgió durante el análisis.

La preparación del retorno requiere tiempo. Se refiere al proceso por medio del cual los emigrantes consiguen reunir la información y los recursos necesarios para poder proceder al retorno. Existen diversos niveles de preparación que difieren unos de otros en función de la voluntad de los emigrantes de regresar y en función de su capacidad para movilizar recursos suficientes.

La preparación del retorno no se refiere solamente a la *voluntad* de los emigrantes de regresar, sino también a su *estar preparados* para regresar a casa. En otras palabras, la preparación no se reduce a una cuestión de querer regresar. Se trata más bien de la cuestión de reunir recursos e información suficiente acerca de las condiciones posteriores al retorno, para poder proceder al proceso de reintegración en su país. Gracias a esta noción, el retorno no se reduce simplemente a una cuestión de voluntad propia del migrante. También se refiere a un *proceso* a través del cual los emigrantes valoran los recursos disponibles, de acuerdo con las circunstancias específicas existentes en los países emisor y receptor, para garantizar su reintegración.

La movilización de recursos se refiere a aquellos recursos tangibles (por ej., capital financiero) e intangibles (por ej., capital humano y social) que los emigrantes reúnen y organizan antes y después de regresar a su país de origen. Claramente, las pautas de movilización de los recursos varían en función de la experiencia migratoria anterior de los retornados, del mismo modo que los niveles de preparación para el retorno varían en función de factores relativos a la experiencia migratoria individual y también en función de otros aspectos externos a ella (como las circunstancias y los cambios que tienen lugar en los países emisor y receptor). Estos elementos son fundamentales para entender las múltiples pautas de reintegración de los emigrantes en su país de origen.

Pueden identificarse tres niveles diferentes de preparación para el retorno. Estos niveles difieren entre sí en función de las pautas de movilización de recursos, de las condiciones previas y posteriores al retorno, de la duración de la experiencia migratoria y de los factores que motivan el retorno del emigrante.

- El primer nivel se refiere a los retornados cuyo grado de preparación óptima les capacita para organizar su propio retorno mediante la movilización de los recursos necesarios tangibles e intangibles. Estos emigrantes tienen tiempo suficiente para valorar los cambios ocurridos en su país natal, por ejemplo como consecuencia de reformas liberales que fomenten las inversiones en el sector privado.
- El segundo nivel se refiere a los retornados que tenían un grado de preparación más bien bajo. Esta categoría incluye a los emigrantes cuyo período de permanencia en el extranjero fue demasiado corto

como para permitirles movilizar los recursos necesarios para asegurarles una reintegración exitosa. Para estos emigrantes, además, el coste de permanecer en el extranjero es mayor que el de regresar a casa.

- El tercer nivel es el de los retornados que no se prepararon o que no consiguieron prepararse ellos mismos para regresar debido a acontecimientos desfavorables o a factores que interrumpieron bruscamente su estancia en el extranjero. Su nivel de preparación es inexistente, ya que su retorno interrumpió abruptamente su ciclo migratorio.

Durante el análisis de los datos de campo, se vio que el nivel de preparación era un factor muy importante. El caso más emblemático es ciertamente el relativo a los retornados que hicieron inversiones productivas y creadoras de puestos de trabajo en su país de origen.

Caso práctico: los retornados-empresarios

Las secciones previas han mostrado que el tipo de retorno puede afectar al estatus ocupacional de los retornados en su país de origen. Además, la duración de la experiencia migratoria también ha sido presentada como una variable explicativa de la reintegración social y profesional de los retornados. A pesar de su incuestionable relevancia analítica, el tipo de retorno y la duración de la experiencia migratoria constituyen dos variables que no pueden aislarse del marco analítico que incluye las condiciones previas y posteriores al retorno. Estos factores contextuales son parte integrante del proceso de la preparación del retorno.

En este caso, la evolución del estatus ocupacional de los entrevistados puede ser de gran interés. En la tabla inferior pueden identificarse diversas tendencias. Algunas de ellas reflejan la evolución estándar del ciclo migratorio. Por ejemplo, la categoría de los emigrantes jubilados, antes de salir al extranjero, era insignificante; luego, a medida que el proceso migratorio avanzaba, aumentó, llegando aproximadamente al 18% de la muestra total en el momento de efectuarse la encuesta.

Curiosamente, la tabla inferior muestra que los desocupados no constituían la mayoría de los emigrantes que salían al extranjero: solamente representaban un 12% de la muestra total. Más de la mitad de los entrevistados tenían ya un empleo antes de emigrar. Esto no es nada sorprendente dados los motivos inicialmente aducidos por los entrevistados para abandonar su país de origen. Durante las entrevistas, las motivaciones más recurrentes para la emigración fueron la búsqueda de unas condiciones laborales y de vida mejores, seguida por el deseo de adquirir una formación profesional y ganar un salario más elevado. Antes de emigrar, el 43% de la muestra total de entrevistados consideraba que su situación financiera era bastante pobre o incluso mala (36%).

La tabla inferior muestra claramente que la migración tuvo un impacto positivo respecto a la mejora de la capacitación profesional, especialmente entre los emigrantes que decidieron regresar (véase la Tabla 5). Los empresarios y los contratistas independientes son las categorías profesionales que más crecieron durante las tres fases migratorias. Consideradas conjuntamente, estas dos categorías emblemáticas de inversores constituían el 8,6 % de la muestra total antes de emigrar, y el 29% de ella en el momento de efectuarse la encuesta.

Tabla 12: Evolución del estatus ocupacional de los retornados magrebíes, N=992

	Antes de emigrar	Mientras estaban en el extranjero	En el momento de la encuesta
Empleado de modo permanente	21,2	28,1	20,3
Empleado con contrato temporal	6,3	18,0	3,3
Empleado a tiempo parcial	2,8	5,6	0,7
Trabajador estacional	12,3	8,0	3,4
Empleador/Empresario	1,2	3,9	18,0
Contratista independiente legal	7,4	5,3	10,8
Contratista independiente ilegal	7,1	5,9	4,4
Asistente familiar	3,5	0,7	0,9
Desocupado	12,0	4,7	10,6
Estudiante	16,4	6,3	0,6
Ama de casa	2,8	2,9	3,0
Jubilado	0,2	4,3	17,8
Otro	3,4	5,0	4,1
No contesta	3,4	1,3	2,1
Total (N=992)	100	100	100

Fuente: MIREM, © EUI

La duración de la experiencia migratoria puede explicar este importante incremento. Muchos estudios científicos han mostrado ya que los emigrantes tratan de optimizar su permanencia en el extranjero para adquirir las capacidades y los recursos necesarios para reintegrarse en su país de origen¹³.

Por lo que concierne a la duración óptima de la migración, Russell King destaca que "si [la permanencia en el extranjero] es muy breve, digamos menos de un año o dos, el emigrante habrá adquirido muy poca experiencia que pueda ser de alguna utilidad para promover la modernización una vez que regrese a su país. Si el período de ausencia es muy largo, los retornados pueden haberse distanciado tanto de su sociedad de origen, o pueden ser tan viejos que, en este caso, la influencia que pueden ejercer es también muy pequeña. En algún punto entre ambos extremos, puede encontrarse una longitud de la ausencia óptima en que la duración de la permanencia en el extranjero sea lo suficientemente larga como para ejercer una influencia significativa sobre el emigrante que le permitirá absorber determinadas experiencias y valores, y al mismo tiempo lo suficientemente corta como para que, al regresar, todavía tenga tiempo y conserve energías para utilizar los conocimientos y las capacidades recién adquiridos"¹⁴.

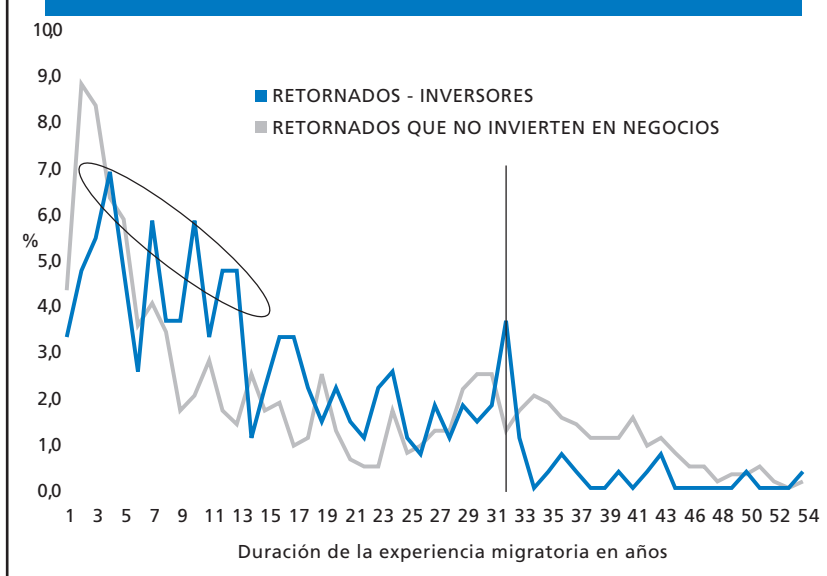
En esta misma línea, es posible mostrar que la duración de la experiencia migratoria de los retornados-empresarios es diferente de la de los retornados que no invierten cuando regresan a su país.

El gráfico inferior muestra que parece existir una duración óptima de la migración cuando se aplica específicamente a los retornados-empresarios. Esta duración óptima parece ir de los 4 a los 13 años. También es interesante observar que la tendencia de los retornados a invertir su capital financiero y humano en un negocio empresarial es casi inexistente cuando la longitud de la estancia en el extranjero sobrepasa los 32 años.

13. Respecto a la relación de la experiencia migratoria en el extranjero con la propensión a ser un retornado empresario o no, véase también Kilic, Talip & Gero Carletto, Benjamin Davis, Alberto Zezza, "Investing Back Home: Return Migration and Business Ownership in Albania", *Policy Research Working Paper* n. 4366, The World Bank, 2007. Véase también Dustmann, Christian, "Return Migration, Wage Differentials, and the Optimal Migration Duration", *Discussion paper* n. 264, Institute for the Study of Labour, Bonn, 2001.

14. King, Russell (ed.), *Return Migration and Regional Economic Problems*, Croom Helm, London, 1986, p.19.

Gráfico 2: Duración de la experiencia migratoria de los retornados que han invertido al regresar a su país (N=296) comparada con la de aquellos que no lo han hecho (N=696)



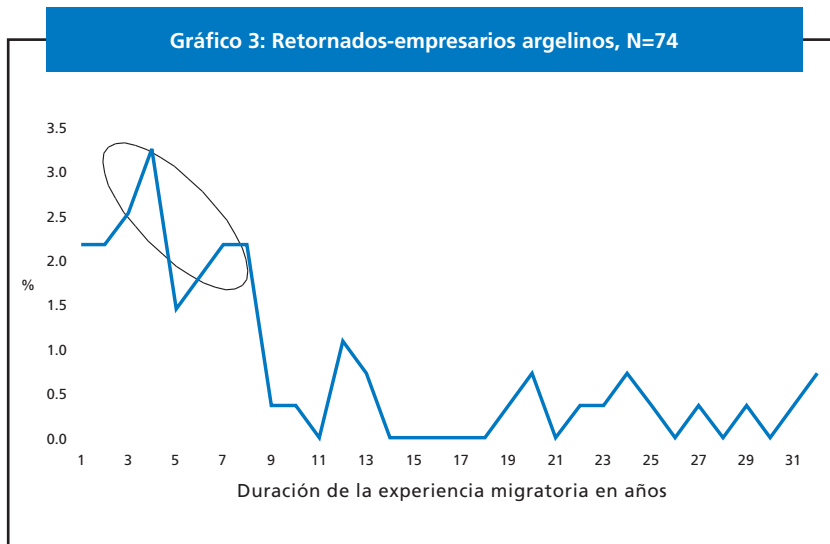
Fuente: MIREM, © EUI

Es importante destacar que la duración de la experiencia migratoria constituye solamente un factor explicativo en la capacidad de los emigrantes para invertir en negocios empresariales a su retorno.

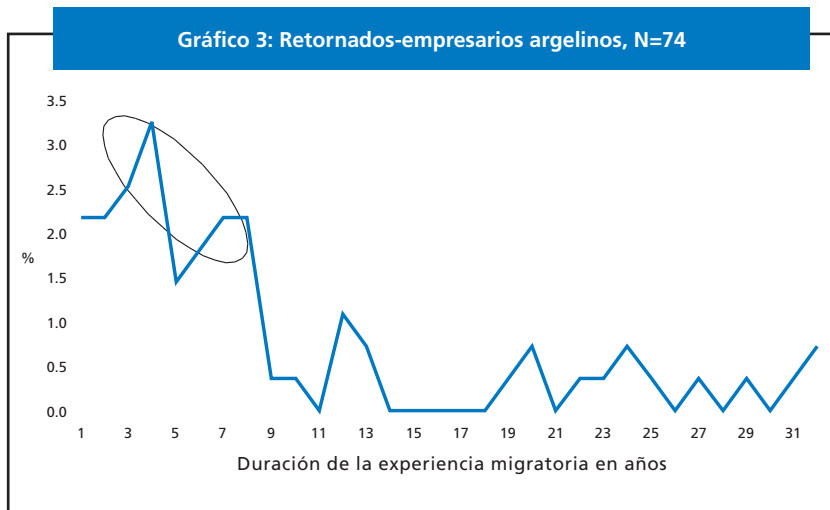
De hecho, cuando consideramos el número de retornados que montaron empresas en cada país del Magreb, pueden identificarse diferentes tipos de duración óptima de la migración. Los gráficos 3 y 4 reflejan estas diferentes tendencias. Si realmente existe una duración óptima de la migración, en los gráficos comprobamos que esta duración óptima varía en función del país de retorno. En otras palabras, la duración óptima de la migración también guarda correlación con la forma en que los emigrantes perciben los cambios y las reformas que han tenido lugar en su país de origen.

Las condiciones imperantes después del retorno, el nivel de liberalización de la economía, el grado de apertura del mercado doméstico a la inversión privada, las reformas institucionales y un entorno legal favorable a la creación de empresas son factores fundamentales para explicar las tendencias arriba mencionadas. En otras palabras, el retorno no es solamente una cuestión personal, sino también contextual. Por consiguiente, este argumento explica por qué la duración óptima de la migración varía sustancialmente. En Argelia, la duración óptima oscila entre los 2 y los 8 años de los retornados-empresarios argelinos; entre los 10 y los 17 años en Marruecos; y entre los 3 y los 19 años en Túnez. Las características de la economía de mercado, las oportunidades reales de inversión en el sector privado, así como las disposiciones adoptadas respectivamente por Argelia, Marruecos y Túnez para atraer las inversiones productivas de sus comunidades de emigrados difieren sustancialmente. Estas diferencias contextuales e institucionales explican parcialmente los picos que aparecen en los tres gráficos inferiores¹⁵.

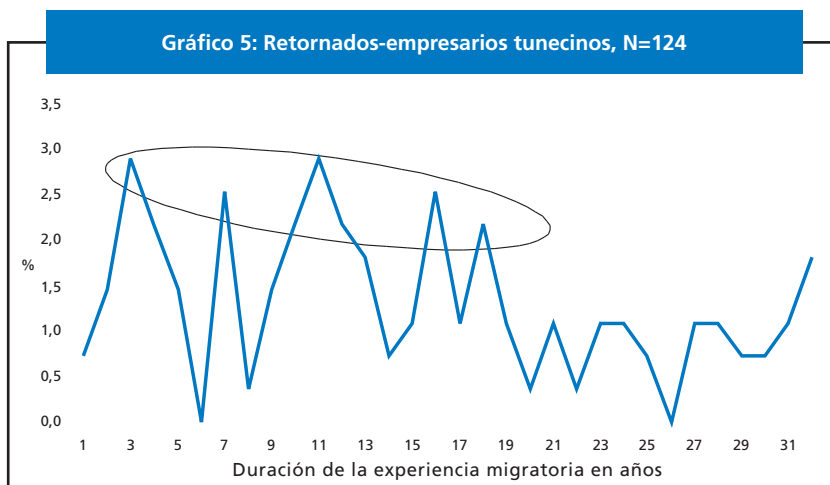
15. Véase Lahlou, Mehdi, "Migration de retour au Maroc: Une Approche socioéconomique et institutionnelle", *MIREM Analytical Report*, RSCAS/EUI, Octubre de 2006; Musette, Mohamed Saib et al., "Migrants de retour en Algérie: Une nouvelle stratégie en perspective?", *MIREM Analytical Report* n. 2007/01, RSCAS/EUI, Florence, 2007; Bel Haj Zekri, Abderrazak, "La Migration de retour en Tunisie: Etude du cadre législatif, du contexte socioéconomique et des processus de réinsertion des migrants", *MIREM Analytical Report* n. 2007/04, RSCAS/EUI, Florence, 2007.



Fuente: MIREM, © EUI



Fuente: MIREM, © EUI



Fuente: MIREM, © EUI

El modelo de regresión logística presentado más abajo refuerza la afirmación de que la duración de la experiencia migratoria vivida en el extranjero ejerce un impacto considerable en la propensión a convertirse, o no, en un retornado-empresario. No obstante, el modelo muestra que el contexto en el país de origen también influye en la tendencia de los emigrantes a montar un negocio empresarial a su regreso¹⁶.

Por ejemplo, vale la pena destacar que los retornados que han vivido en el extranjero durante diez años tenían más probabilidades de montar un negocio empresarial a su regreso que aquellos que habían permanecido en el extranjero durante más de veinte años.

De modo parecido, este mismo modelo muestra que los retornados tunecinos tienen más probabilidades de invertir en su país que los retornados marroquíes. Esta situación puede estar determinada por la relación existente entre los gobiernos de los países del Magreb y sus respectivas comunidades de expatriados¹⁷. También puede ser una consecuencia de las medidas adoptadas por el gobierno tunecino para facilitar las inversiones de la comunidad de emigrados en un marco de liberalización, reformas económicas y desarrollo del sector privado.

Estas reformas liberales estaban relacionadas con las medidas de fomento de la inversión exterior directa, con vistas a promover las empresas privadas en aquellos sectores de creación de empleo; su objetivo era también fomentar las inversiones de la comunidad de emigrantes y de los retornados deseosos de repatriarse. El análisis completo de estas medidas favorecedoras de la actividad empresarial, acompañadas de disposiciones legales *ad hoc*, trasciende el alcance de este informe. Sin embargo, es importante destacar que las reformas que han sido implementadas y el reconocimiento oficial de la contribución de los retornados tunecinos al desarrollo nacional, en el marco de los planes quinquenales tunecinos de desarrollo económico, pueden explicar la elevada propensión de los entrevistados tunecinos a invertir una vez que vuelven a su país, en comparación con sus homólogos argelinos y marroquíes.

Tabla 13: Modelo de regresión logística. Variable dependiente: "Ser un retornado-empresario en el país de origen"

VARIABLES INDEPENDIENTES	Sig.	Exp.(B)
País de origen (ref. Marruecos)		
Túnez	***	1.834
Argelia	-	1.251
Permanencia en el extranjero (ref. 20 años o más)		
De 1 a 4 años	***	2.466
De 5 a 9 años	***	2.165
De 10 a 19 años	-	1.533
Inversiones en el último país anfitrión (ref. No)		
Sí	***	4.894
Frecuencia de envíos de dinero (ref. Nunca)		
Una vez al mes	***	2.655
Una vez cada tres meses	***	1.987
Una vez cada seis meses	*	1.842
Una vez al año	-	0.983
De forma irregular	**	1.721

16. La variable dependiente utilizada es la de "ser un retornado-empresario en el país de origen". Se han examinado muchos modelos utilizando un proceso de eliminación descendente, para crear un modelo restringido que solamente incluya las variables independientes más significativas (véase Tabla 13).

17. Brand, Laurie, *Citizens Abroad: Emigration and the State in the Middle East and North Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

La categoría de referencia es "No ser un retornado-empresario"
Niveles de significatividad (Sig.): ***=<0.01; **=<0.05; *=<0.1; - = no significatividad
Fuente: MIREM, © EUI

Otras variables proporcionan información adicional acerca de la tendencia de los retornados a invertir en negocios empresariales. El modelo muestra que los emigrantes que ya han invertido en el principal país de inmigración (MCI, o “Main Country of Immigration”, el ex país anfitrión) tienen una propensión a invertir en una actividad empresarial a su regreso mayor que la de los emigrantes que no invierten en el MCI.

Los datos de la encuesta también ponen de manifiesto que aquellos que transfieren dinero desde el extranjero con regularidad, tienen una mayor propensión a invertir en una actividad empresarial que aquellos que no lo hacen. A la inversa, el modelo de regresión destaca la existencia de un nivel de significancia promedio respecto a la categoría de emigrantes que envían dinero menos de una vez al año. Esto se debe al hecho de que algunos retornados-empresarios entrevistados preferían acumular grandes cantidades de dinero o de ahorros antes de repatriarlas a su país de origen.

Como hemos mencionado anteriormente, la frecuencia de envíos de dinero puede tener un impacto en la propensión de los retornados a invertir una vez que regresan. No obstante, esta relación de causa-efecto tiene que matizarse, en la medida en que hasta un 38% de retornados-empresarios que empleaban a más de diez trabajadores, declararon que nunca habían enviado dinero cuando estaban en el extranjero. De modo similar, un 19% de los retornados-empresarios que empleaban a menos de diez personas, nunca enviaban dinero.

En otras palabras, los envíos de remesas de fondos o la ausencia de los mismos no pueden considerarse como un indicador de que un emigrante se convertirá a su regreso en un retornado-empresario. Los envíos de dinero constituyen por definición un recurso financiero valioso y significativo. De todos modos, no son suficientes para ilustrar el total de recursos de que se benefician los retornados-empresarios tras regresar a su país de origen.

La autofinanciación, el apoyo familiar y las redes de amigos y conocidos, así como las relaciones de ayuda mutua en los países emisor y receptor, son recursos adicionales a tener en cuenta. De hecho, menos de un 14 por ciento de los retornados solicitaron préstamos bancarios para montar un negocio empresarial. Esta proporción tan baja de encuestados se debe seguramente a los altos tipos de interés existentes en estos países.

Tabla 14: Recursos utilizados en las inversiones hechas por los retornados-empresarios

Recursos financieros (Respuesta múltiple)	Argelia	Marruecos	Túnez	Total
Autofinanciación	58,1	77,6	85,5	76,0
Préstamos bancarios	9,5	15,3	15,3	13,9
Préstamos de un familiar	12,2	7,1	9,7	9,5
Otro	4,1	6,1	7,3	6,1
No contesta	0,0	1,0	29,0	12,5

Los porcentajes no son acumulativos
Fuente: MIREM, © EUI

Además, las habilidades profesionales adquiridas en el extranjero, así como la frecuencia de visitas al país de origen, pueden también incidir en la perspectiva de invertir en su tierra natal. De hecho, el modelo inferior se refiere a los recursos intangibles que consiguieron reunir los emigrantes interrogados durante su preparación para el retorno.

Tabla 15: Modelo de regresión logística. Variable dependiente: "Ser un retornado-empresario en el país de origen"		
VARIABLES INDEPENDIENTES	Sig.	Exp(B)
Frecuencia de visitas al país de origen durante la permanencia en el extranjero (ref. Nunca)		
Dos veces o más al año	***	2.964
Una vez al año	-	0.671
Menos de una vez al año	-	1.283
De un modo irregular	-	1.747
Tipo de retorno (ref. Forzado)		
Libremente decidido	**	1.751
Apoyo de las autoridades del propio país (ref. No)		
Sí	***	2.268
Último estatus ocupacional en el antiguo país anfitrión (ref. Desocupado)		
Empleado con contrato	*	2.697
Trabajador estacional	*	3.282
Empleador/Empresario	***	21.841
Contratista independiente ilegal	***	8.753
Estudiante	-	1.074
Inactivo (ama de casa/jubilado)	-	0.942
Otro	-	1.586
Formación profesional en el ex país anfitrión (ref. No)		
Sí	***	1.868

La categoría de referencia es "No ser un retornado-empresario"
 Niveles de significatividad (Sig.): ***=<0.01; **=<0.05; *=<0.1; - = no significatividad-
 Fuente: MIREM, © EUI

Dichos datos demuestran que las pautas de reintegración de los retornados solamente pueden estudiarse con referencia al itinerario migratorio individual y a las condiciones imperantes antes y después del retorno. El modelo de regresión inferior también muestra que la formación profesional adquirida en el extranjero y la posibilidad de beneficiarse de alguna forma de ayuda pública por parte de las autoridades del país de origen aumenta la probabilidad de que los retornados inviertan en su país de origen.

Finalmente, y lo que es aún más importante, la decisión de regresar sigue siendo una variable independiente significativa en la posibilidad de que un retornado se convierta en empresario.

Retorno y desarrollo: retos e implicaciones

Existe una gran variedad en el perfil de los retornados, que difieren unos de otros en función del nivel de preparación que poseen y de su capacidad para reunir los recursos necesarios para su reintegración. El retorno no es un fenómeno, sino más bien un proceso que requiere tiempo. La relación entre retorno y desarrollo varía en función del nivel de preparación de los retornados.

Los datos analizados en este estudio muestran que las pautas de reintegración de los retornados vienen determinadas por el lugar de reintegración, la duración y el tipo de la experiencia migratoria, y los factores y circunstancias que motivan el retorno.

Además, como hemos mostrado antes, las condiciones imperantes antes y después del retorno y la decisión de regresar tienen una importancia primordial: estos elementos son parte integrante del proceso de preparación del retorno. La propia voluntad individual del migrante influye enormemente en el proceso de preparación del retorno así como en su capacidad de movilizar los recursos necesarios para su reintegración social y profesional en su país.

Los análisis presentados más arriba arrojan luz sobre la existencia de numerosas variables explicativas que influyen en las pautas de reintegración de los retornados y que explican su intrínseca diversidad. Y lo que es más importante, la consideración de dichas variables es una condición previa para la comprensión de los verdaderos retos relacionados con el retorno y el desarrollo, especialmente en la reintegración temporal o permanente de los retornados a los países del Magreb.

Hacia un nuevo enfoque de la relación entre retorno y desarrollo

Desde comienzos de la década de 1990, han tenido lugar muchos diálogos y consultas interregionales y multilaterales sobre la relación existente entre migración y desarrollo¹⁸. Estas conversaciones sobre emigración han aumentado considerablemente la conciencia entre los interesados de hasta qué punto contribuye la emigración internacional y los emigrantes al desarrollo económico de los países emisores y receptores. En estas conversaciones se ha enfatizado la contribución de los emigrantes al desarrollo, y ésta ya no es vista como algo antitético a la migración y a la movilidad, como lo era para los formuladores de políticas o *policy makers* hace tan sólo una década.

Después de este proceso consultivo, la Declaración de Túnez adoptada en la Conferencia Ministerial sobre migración de octubre de 2002 (Diálogo 5+5), que reunió a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Mediterráneo occidental,¹⁹ reflejó la necesidad de intensificar los foros interregionales sobre la gestión conjunta de la emigración. La declaración tenía como objetivo "mejorar las condiciones que permiten a los emigrantes desempeñar plenamente el legítimo papel que les corresponde en el desarrollo de su país de origen, en particular por medio del ahorro y la inversión"²⁰.

Unos años más tarde, las Conferencias Ministeriales Euro-Africanas sobre migración y desarrollo, celebradas en Rabat²¹ y Trípoli,²² respectivamente, en julio y noviembre de 2006, permitieron a los representantes de los países de origen enmarcar el vínculo entre migración y desarrollo en un contexto más amplio de cooperación multilateral cuyo objetivo es, entre otras cosas, reducir los diferenciales existentes entre países emisores y países receptores, en cuanto a crecimiento, estándares de vida, educación y buena gobernanza. Estos elementos estructurales también se pusieron de relieve con ocasión del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre migración y desarrollo organizado en septiembre de 2006.

18. Olesen, Henrik, "Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective", *International Migration*, Special Issue 2 40 (5), 2002, p. 125-150.

19. El Diálogo 5+5, lanzado en Roma en 1990 después de una reunión de alto nivel de los Ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Italia, España, Portugal, Malta, Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, tiene como objetivo fomentar un proceso de cooperación regional política y económica en el Mediterráneo Occidental. Debido a la guerra civil en Argelia y al embargo en Libia, el Diálogo 5+5 no empezó en realidad hasta el 2001, cuando Portugal decidió revitalizarlo. Desde entonces, la cooperación sobre la gestión de los flujos migratorios y el combate contra la inmigración irregular han sido una parte integral de la agenda del Diálogo 5+5.

20. Extracto del punto 14 de la Declaración de Túnez, que se puede consultar online (en versión inglesa): http://www.old.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/Declaration_e.pdf

21. Esta conferencia la organizaron conjuntamente, los días 10 y 11 de julio de 2006 Marruecos, España y Francia. Reunió a los Estados Miembros de la Unión Europea, y a los países del África central, occidental y meridional. 57 países firmaron la Declaración de Rabat, cuyo objetivo era reforzar la cooperación en la gestión de la migración regular e irregular. Para más información, véase <http://www.maec.gov.ma/migration/En/>

22. La Conferencia Ministerial de Trípoli llevó a una declaración conjunta euro-africana, cuyo contenido puede consultarse en la dirección: http://www.eu2006.fi/news_and_documents/other_documents/vko47/en_GB/1164354155373/

No cabe duda de que la contribución de los emigrantes al desarrollo en los países de origen y destino es reconocida por los interesados en la migración. Sin embargo, su contribución se ha tenido en cuenta principalmente mediante el impacto que tienen las remesas de fondos y la necesidad de reducir los costes de transferencia, así como mediante la necesidad de reforzar las relaciones entre las comunidades de emigrados (las *diásporas*) y sus países de origen, o mediante la resolución del problema de la fuga de cerebros.

Hasta ahora se ha prestado una atención escasa a la contribución de los retornados al desarrollo, así como a la relación existente entre migración y desarrollo, en las conversaciones multilaterales sobre estos temas. Esto es paradójico si tenemos en cuenta que el tema de la migración circular²³ y la introducción de los programas de trabajo temporal para los emigrantes están ganando gradualmente impulso en las negociaciones bilaterales y multilaterales entre la Unión Europea y sus vecinos,²⁴ especialmente desde la introducción del enfoque global a la migración por parte de la UE en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2005²⁵.

Además, la implementación gradual de estas disposiciones requiere una mayor conciencia de las precondiciones para la reintegración temporal y permanente de los emigrantes en su país de origen, además de los diferentes niveles de *preparación* del retorno (véase sección 2). La forma en que los formuladores de las políticas en los países de origen y destino implementen estas disposiciones determinará el impacto y eficacia de las mismas.

Hay que reconocer que los datos oficiales estadísticos sobre los stocks y los flujos de retorno siguen siendo demasiado fragmentarios para despertar de un modo eficiente la conciencia de la necesidad de ayudar a la reintegración de los emigrantes en su país de origen con finalidades relacionadas con el desarrollo. Este tema concierne igualmente a los países emisores y a los países receptores. Sin embargo, hay dos motivos adicionales que explican esta paradójica falta de atención.

El primero es que los países de origen continúan considerando la emigración como una válvula de seguridad para aliviar la presión sobre el desempleo doméstico y para compensar los desequilibrios existentes en el mercado de trabajo doméstico.²⁶ Esta visión explica la falta de mecanismos institucionales que puedan apoyar la reintegración de sus ciudadanos.

La tabla inferior, basada en los datos recogidos durante la encuesta de campo efectuada por el MIREM, muestra que menos de un emigrante de cada diez se benefició de una ayuda institucional por parte de las autoridades públicas de su país de origen, tanto si la decisión del retorno fue libremente decidida como si fue forzada.

23. Commission of the European Communities, On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries, Communication from the Commission, COM (2007) 248 final, Bruselas, 16 de mayo de 2007.

24. Angenendt, Steffen, "Circular Migration: A Sustainable concept for migration policy?" *SWP Comments* n. 11, German Institute for International and Security Affairs, junio de 2007.

25. Council of the European Union, Brussels European Council: Presidency Conclusions 15-16 December 2005, 15914/1/05, Bruselas, 30 de enero de 2006. Véase también, Commission of the European Communities, The Global Approach to Migration One Year On: Towards a comprehensive European migration policy, COM(2006) 735 final, Bruselas, 30 de noviembre de 2006.

26. En este sentido, Stephen Castles se refiere a la "dependencia estructural de la migración". Véase Castles, Stephen, "Why Migration Policy Fail", *Ethnic and Racial Studies*, 27 (2), 2004, p.210.

Tabla 16: Emigrantes de retorno al Magreb y ayuda institucional			
¿Se benefició de alguna ayuda pública al regresar?	Tipo de retorno		
Argelia	Decidido	Forzado	Total
Sí	4,9	9,0	5,7
No	95,1	91,0	94,3
Total	100	100	100
Marruecos	Decidido	Forzado	Total
Sí	3,9	3,0	3,6
No	90,9	94,9	92,1
No contesta	5,2	2,0	4,2
Total	100	100	100
Túnez	Decidido	Forzado	Total
Sí	19,2	1,5	15,8
No	80,8	98,5	84,2
Total	100	100	100
Magreb (promedio)	Decidido	Forzado	Total
Sí	9,6	4,3	8,4
No	88,8	94,8	90,2
No contesta	1,6	0,9	1,4
Total	100	100	100

Fuente: MIREM, © EUI

El segundo motivo proviene de un contexto internacional concreto en el que la preocupación de los estados por la seguridad ha dado gradualmente forma a pautas de cooperación bilateral sobre emigración y gestión de fronteras. El tema del retorno no es ninguna excepción. La mayoría de los Estados Miembros de la UE han adoptado unas políticas de retorno cuyo objetivo principal es garantizar la salida efectiva de los emigrantes del territorio nacional, sin prestar ninguna atención a las condiciones de su retorno posterior.

De modo parecido, la política de retorno de la UE es parte de un programa más amplio destinado a combatir la inmigración clandestina e irregular; asimismo, se basa principalmente en los aspectos meramente operativos del retorno. De hecho, el retorno es el acto de “regresar al propio país de origen, a un país de tránsito o a un tercer país, incluyendo la preparación y la implementación. El retorno puede ser voluntario o forzado”²⁷. Esta definición de retorno fue introducida por vez primera en el programa de acción sobre el retorno presentado por el Consejo de la Unión Europea en noviembre de 2002 siguiendo las recomendaciones del Libro Verde de Abril de 2002 sobre la política de retorno de la Comunidad para los residentes irregulares.²⁸ Desde entonces, esta definición ha configurado la visión y la comprensión del retorno como tal. Como hemos dicho antes, el retorno se refiere meramente al acto de trasladar a una persona en situación irregular desde territorio europeo. No tiene en cuenta las condiciones posteriores al retorno de los emigrantes, ni mucho menos su potencial humano y financiero como actores del desarrollo. Este enfoque operacional al retorno está consagrado en el borrador de la directiva sobre estándares y procedimientos comunes para el retorno de inmigrantes irregulares desde terceros países,²⁹ que debía ser adoptado en 2008.

27. Council of the European Union, Proposal for a Return Action Programme, 14673/02, 25 de noviembre de 2002, p. 29.

28. Commission of the European Communities, Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, Communication from the Commission, COM (2002) 175 final, Bruselas, 10 de abril de 2002.

29. Commission of the European Communities, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-country Nationals, Communication from the Commission, COM (2005) 391 final, Bruselas, 1 de septiembre de 2005.

La lucha contra la inmigración irregular ha fortalecido progresivamente un enfoque estrecho y operacional al retorno de los emigrantes. Esta visión dominante es compatible con las preocupaciones de seguridad a corto plazo, pero no es necesariamente consistente con los objetivos de desarrollo a largo plazo.

Los países del sur del Mediterráneo se han mostrado reticentes a cooperar en el tema del retorno debido a que su visión ha estado centrada en el tema de la seguridad. Aunque los países emisores han ido participando progresivamente en acciones marítimas conjuntas consistentes en patrullar frente a las fronteras exteriores de la Unión Europea, en el marco de una cooperación política y judicial bilateral y multilateral, se siguen mostrando reacios a cooperar con el retorno, tanto forzado como voluntario.³⁰ Entre otras cosas, su reluctancia procede del hecho de que interpretan la actual política comunitaria sobre el retorno básicamente como una respuesta a los intereses de la UE y de sus Estados Miembros. En su opinión, esto no reduce los diferenciales del desarrollo entre el norte y el sur del Mediterráneo, que constituyen una de las causas fundamentales de la migración irregular.

Las conclusiones de las conferencias ministeriales euro-africanas sobre migración y desarrollo anteriormente mencionadas permitieron a varios países africanos y del sur del Mediterráneo defender sus propios puntos de vista sobre la gestión conjunta de la migración, incluido el tema de la migración de retorno. Estos países esperan que la asociación con la UE de los 27 y sus Estados Miembros sea más receptiva a sus preocupaciones relativas a la ayuda al desarrollo y a la lucha contra el subempleo y la pobreza. Estas expectativas fueron claramente expresadas durante la reunión de expertos de la Unión Africana sobre migración y desarrollo, de abril de 2006, que tuvo lugar en Argel. En sus conclusiones, los expertos de la Unión Africana denunciaron el impacto que habían tenido las "medidas recientemente adoptadas en Europa que fomentan la migración selectiva y que tienen como objetivo la pericia africana. [Estas medidas] constituyen una amenaza adicional para las economías africanas y ponen de manifiesto, no hace falta decirlo, la falta de voluntad política por parte de los países europeos a comprometerse con África en una genuina asociación basada en el respeto de sus intereses mutuos"³¹. No hay duda de que se necesita un nuevo enfoque respecto al retorno, basado en medidas concretas destinadas a facilitar la participación de los migrantes retornados en el desarrollo de su país de origen. Y será preciso que este nuevo enfoque tenga en cuenta el impacto de las condiciones previas y posteriores al retorno en las pautas de reintegración de los emigrantes y en su capacidad para contribuir al desarrollo de su país de origen.

Este nuevo enfoque debería producirse en el marco de un esfuerzo concertado en el que participen tanto los países emisores como los países receptores. Esto se hará posible gracias a que la difusión de los análisis y de los datos informativos producirá una mejor comprensión de los retos relacionados con el retorno de los emigrantes.

Al mismo tiempo, no cabe duda de que un entorno institucional favorable al retorno optimizaría el proceso de reintegración de los emigrantes, tanto si es temporal como si es permanente.

30. Cassarino, Jean-Pierre, "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood", *The International Spectator* 42 (2), 2007, pp. 179-196.

31. African Union, Experts Meeting on Migration and Development, "Elements for an African Common Position on Migration and Development", Algiers, 3-5 abril de 2006, http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/April/SA/Apr5/Elements_for_an_African_Common_Position.pdf. Véase el punto 25 de la primera sección del documento.

Actualmente, la puesta en práctica prevista de los planes de migración circular y las asociaciones para la movilidad en cooperación con la UE y sus Estados Miembros, por un lado, y terceros países, por el otro, exige un nuevo enfoque actualizado del retorno y la reintegración. En realidad, desde comienzos de 2000, las políticas de retorno de la UE y sus Estados Miembros han sido predominantemente, si no exclusivamente, consideradas como instrumentos para luchar contra la inmigración irregular. Esta visión dominante ha sido perjudicial para la exploración de los vínculos existentes entre retorno y desarrollo. Debido a este enfoque predominantemente centrado en la seguridad, el retorno ha sido considerado de una forma limitada como el final del ciclo migratorio. El borrador de directiva anteriormente mencionado sobre estándares y procedimientos comunes para el retorno de los inmigrantes irregulares desde terceros países personifica esta visión. Además, la distinción dicotómica entre retorno voluntario y retorno forzado ha puesto en peligro la cooperación sostenible con los países de los emigrantes.

Cada vez hay una mayor conciencia en la política comunitaria respecto al hecho de que, para garantizar la cooperación de sus vecinos mediterráneos –que constituye un prerrequisito para la implementación de planes de migración circular y asociaciones para la movilidad-, la UE y sus Estados Miembros tendrán que idear medidas o acciones complementarias adicionales para mejorar el impacto que tiene el retorno (tanto temporal como permanente) en la movilidad de los emigrantes y en el desarrollo de su país de origen.

Un paso importante será situar el tema del retorno en una perspectiva que lleve gradualmente a la adopción de acciones destinadas a facilitar el retorno temporal o permanente, y, por encima de todo, a favorecer la adopción de aquellos instrumentos capaces de fomentar las asociaciones de movilidad con los países de origen de los emigrantes en el Mediterráneo³².

Referencias bibliográficas

African Union Experts Meeting on Migration and Development, "Elements for an African Common Position on Migration and Development", Argel 3-5 abril 2006, http://www-africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/April/SA/Elements_for_an_African_Common_Position.pdf.

ALLEN, Tim y HUBERT Morsink (eds.) *When Refugees go home*. UNRISD, James Currey, London, 1994.

ANGENENDT, Steffen. "Circular Migration: A Sustainable concept for migration policy?" *SWP Comments*. No. 11 (junio de 2007). German Institute for International and Security Affairs.

BEL HAJ ZEKRI, Abderrazak, "La Migration de retour en Tunisie: Etude du cadre législatif, du contexte socioéconomique et des processus de réinsertion des migrants", *MIREM Analytical Report* n. 2007/04, RSCAS/EUI, Florence, 2007.

³². Este punto se desarrolla más a fondo en las recomendaciones de dar más importancia a los vínculos existentes entre migración y desarrollo que fueron formuladas como resultado de la Segunda Reunión Consultiva del proyecto MIREM celebrada en Rabat. Pueden consultarse en: <http://www.mirem.eu/meetings/second-meeting/index>

BLITZ, Brad; SALES, Rosemary y MARZANO, Lisa. "Non-Voluntary Return ? The Politics of Return to Afghanistan". *Political Studies*. Vol. 53. No. 1 (2005). P. 182-200.

BRAND, Laurie. *Citizens Abroad: Emigration and the State in the Middle East and North Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

CASSARINO, Jean-Pierre. "Patterns of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area: Implications for Policy-Making". *CARIM Analytic and Synthetic Notes*. No. 29 (2008). EUI/RSCAS.

– "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood". *The International Spectator*. Vol. 42. No. 2 (2007). P. 179-196.

– *Tunisian New Entrepreneurs and their Past Experience of Migration in Europe: Networks, Resource Mobilisation, and Hidden Disaffection*. London: Ashgate Publishers, 2000.

CASTLES, Stephen. "Why Migration Policies Fail", *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 27. No. 2 (2004). P. 205-227.

CERVANTES, Mario y GUELLEC, Dominique. "The Brain Drain: Old Myths, New Realities". *OECD Observer* (mayo de 2002).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. "Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents". COM(2002) 175 final (10 abril de 2002).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. "Migration and Development: Some concrete orientations". COM(2005) 390 final (1 de septiembre de 2005).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. "On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries, Communication from the Commission". COM(2007) 248 final (16 de mayo de 2007).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-country Nationals, Communication from the Commission". COM(2005) 391 final (1 de septiembre de 2005).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. "The Global Approach to Migration One Year On: Towards a comprehensive European migration policy". COM(2006) 735 final (30 de noviembre de 2006).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Brussels European Council: Presidency Conclusions 15-16 December 2005, 15914/1/05, Bruselas (30 de enero de 2006).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Proposal for a Return Action Programme, 14673/02 (25 de noviembre de 2002).

DUSTMANN, Christian. "Return Migration, Wage Differentials, and the Optimal Migration Duration". *Discussion Paper*. No. 264 (2001). Institute for the Study of Labour, Bonn.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. "Return Migration". *EMN Synthesis Report* (mayo de 2007). EMN, Bruselas.

GLASER, William. A. y HABERS, G Christopher. "The Migration and Return of Professionals". *International Migration Review*. Vol. 8. No. 2 (1974). P. 227-244.

GUARNERI, Antonella y CASSARINO, Jean-Pierre. "Quando la decisione individuale di tornare nel proprio paese fa la differenza". *NeoDemos: Popolazione, società e politiche* (septiembre de 2007).

IREDALE, Robin y GUO, Fei. *The Transforming Role of Skilled and Business Returnees: Taiwan, China and Bangladesh*. Wollongong: Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies, University of Wollongong, 2001.

KILIC, Talip; Carletto, Gero; DAVIS, Benjamín; ZEZZA, Alberto. "Investing Back Home: Return Migration and Business Ownership in Albania". *Policy Research Working Paper*. No. 4366 (2007). The World Bank.

KING, Russell (ed.) *Return Migration and Regional Economic Problems*. London: Croom Helm, 1986.

KUBAT, Daniel (ed.) *The Politics of Return: International Return Migration in Europe*. New York: Centre for Migration Studies, 1984.

LAHLOU, Mehdi. "Migration de retour au Maroc: Une Approche socioéconomique et institutionnelle". *MIREM Analytical report* (octubre de 2006). RSCAS/EUI.

LOWELL, B. Lindsay. *Policy Responses to the International Mobility of Skilled Labour*. Ginebra: International Migration Branch, ILO, 2001.

MCCORMICK Barry y WAHBA, Jacqueline. "Return International Migration and Geographical Inequality: The Case of Egypt". *Journal of African Economies*. Vol. 12. No. 4 (2003). P. 500-532.

MCLAUGHAN, Gail y SALT, John. *Migration Policies towards Highly Skilled Foreign Workers*. Migration Research Unit, University College London, 2002.

MUSETTE, Mohamed Saib et al. "Migrants de retour en Algérie: Une nouvelle stratégie en perspective?". *MIREM Analytical Report*. No. 1 (2007). RSCAS/EUI. Florencia.

OLESEN, Henrik. "Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective". *International Migration*. Special Issue. Vol. 40. No. 5 (2002). P. 125-150.

STARK, Oded y BLOOM, David E. "The New Economics of Labor Migration". *The American Economic Review*. Vol. 75. No. 2 (1985). P. 173-178.

STARK, Oded. "On the Microeconomics of Return Migration". *Occasional Papers*. No. 1 (1996). University of Vienna, ZIIS.

THORN, Kristian y HOLM-NIELSEN, Lauritz B. "International Mobility of Researchers and Scientists: Policy options for turning a drain into a gain". *UNU-WIDER Research Paper*. No. 83 (2006). World Institute for Development Economics Research.

VERTOVEC, Steven. *Transnational Networks and Skilled Labour Migration*. Oxford: ESRC University of Oxford, 2002.

WICKRAMASEKARA, Piyasiri. "Policy Responses to Skilled Migration : Retention, Return and Circulation". *Perspectives on Labour Migration series* 5E (2003). International Labour Organisation.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Políticas de inmigración y políticas de desarrollo

Principal líneas de actuación en migración y desarrollo del gobierno de España
Milagros Hernando

PRINCIPALES LÍNEAS DE ACTUACIÓN EN MIGRACIÓN Y DESARROLLO DEL GOBIERNO DE ESPAÑA

Milagros Hernando

*Directora de Evaluación y Planificación de Políticas de Desarrollo.
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*

Migración es hoy uno de los fenómenos de mayor importancia y complejidad en el escenario internacional. En modo alguno se trata de un fenómeno nuevo, pero en los últimos años ha adquirido un impulso renovado, alentado por la globalización y las diferencias en los niveles de desarrollo y bienestar entre unas zonas y otras del planeta. Sin duda, la principal causa de la migración actual se identifica con la necesidad en que se ven inmersas millones de personas dada su situación de pobreza y vulnerabilidad, y la ausencia de expectativas y oportunidades para llevar una vida digna y sostenible.

Su experiencia reciente como país de origen junto con su situación actual de país de destino hacen que España sea muy consciente de la dureza de la situación personal del emigrante pero también, de hasta qué punto las migraciones pueden contribuir al desarrollo de los países –tanto de origen, como de tránsito y destino. Esta doble experiencia como país de origen y de destino ha llevado a España a adoptar una perspectiva activa de solidaridad y compromiso ante el fenómeno, comprendiendo y abordando las inquietudes y demandas de unos y otros, con el fin de maximizar los efectos positivos y reducir las consecuencias negativas de todo fenómeno migratorio, tanto para los países implicados como para los propios inmigrantes y sus familias.

Siguiendo este enfoque, España está llevando a cabo un intenso trabajo que abarca fundamentalmente cuatro ámbitos: la necesidad de abordar estrategias de desarrollo amplias, que incidan en las causas profundas de los flujos migratorios generando expectativas de vida digna en los países de origen; el diseño y puesta en marcha de políticas públicas migratorias, adecuadas y coordinadas, en los países de origen, tránsito y destino; el despliegue de acciones humanitarias ante situaciones de necesidad; el apoyo y puesta en marcha de programas y proyectos en las áreas de migración y desarrollo y codesarrollo, implicando por tanto a las diásporas en España.

España ha presentado en diversos foros internacionales, empezando por el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre migración y desarrollo (celebrado en septiembre de 2006), y el Consejo de Asuntos

Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) en su formación de ministros de Cooperación UE (celebrado en octubre de ese mismo año), su conjunto de propuestas en migración y desarrollo, resultado de un largo proceso de reflexión que ha involucrado a distintos Ministerios (Asuntos Exteriores y Cooperación, Trabajo e Interior) y es la base de todo su trabajo en este ámbito.

Adopción de estrategias de desarrollo amplias

En primer lugar, España defiende la *necesidad de abordar estrategias para el desarrollo amplias, que incidan sobre las causas que están en la raíz de los flujos migratorios, generando oportunidades y expectativas de vida digna en los países de origen*. Las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza, la mejora en los niveles de educación y salud, el fomento del tejido productivo, el crecimiento económico y la creación de empleo, así como la promoción del buen gobierno, la democracia y los derechos humanos, deben contribuir a incidir en las causas profundas y estructurales de la migración. Asimismo, la coherencia entre las políticas susceptibles de tener un impacto sobre el desarrollo es fundamental.

No obstante, es importante señalar que *la lucha contra la pobreza y el fenómeno migratorio son dos fenómenos que no tienen una relación de causalidad inmediata*. En otras palabras, la lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo, que no está supeditado a ningún otro fin, y que es parte esencial de la política exterior de España. Las políticas de desarrollo no tienen como fin directo, no pretenden actuar sobre los flujos migratorios, sino generar oportunidades y expectativas de vida en los países de origen, fines en sí mismos. Por supuesto, ello no es óbice para que, de manera indirecta, y en el largo plazo, las políticas de desarrollo, junto con otras acciones y políticas, puedan contribuir a crear un contexto en el que la migración sea producto de la libre decisión del emigrante, y no de la necesidad.

Apoyo y puesta en marcha de políticas públicas de migración

Las estrategias de desarrollo amplias han de dar sus frutos en el largo plazo y mientras, en el corto y medio plazo, desde una perspectiva más específica y concreta, ha de ayudarse a los países de origen y tránsito de la migración a elaborar y poner en práctica *políticas públicas migratorias para una gestión concertada y adecuada de los flujos migratorios entre todos los países implicados (de origen, tránsito y destino), que maximice los efectos positivos y aminore las consecuencias negativas que implica todo fenómeno migratorio, tanto para los países como para los propios emigrantes y sus familias*. La primera responsabilidad en este sentido reside en los propios países de destino. Sin embargo, también es necesario contar con la implicación de los países de origen y tránsito.

En este contexto, es esencial atender a las necesidades de los países de origen y tránsito y, en función de éstas, facilitarles la asistencia técnica y financiera que pueda ayudarles a crear o mejorar sus capacidades. Las políticas públicas de migración de estos países han de ser parte integran-

te de estrategias o planes nacionales de desarrollo que abordan también aspectos o vertientes ligadas a la migración. El apoyo a la construcción en los países de origen y tránsito de estas políticas migratorias también ha de integrarse en las políticas de cooperación internacional impulsadas por parte de países desarrollados y organismos internacionales.

Por tanto, una gestión ordenada de las migraciones debe realizarse desde la responsabilidad compartida y la cooperación de los países de origen, tránsito y destino hacia una gestión concertada y coherente de los flujos migratorios. Estas políticas migratorias públicas son necesarias para todos, países de origen, tránsito y destino, ya que si no están interconectadas serán ineficaces.

España ha trabajado intensamente en el diseño de estas políticas públicas de migración, considerando que deben basarse en un enfoque integral de los flujos migratorios que, necesariamente, ha de abordar distintos *ámbitos de actuación*:

- a) El establecimiento de mecanismos de **gestión e información**
 - Sistemas y fuentes de *información estadística*;
 - *Velar por que la migración discurra a través de cauces legales*, ya que únicamente la migración legal bien gestionada, que haga posible la integración y la plenitud de derechos para el inmigrante, puede contribuir al desarrollo de los países de origen;
 - La creación de *servicios públicos de migración*, a través de “*ventanas de oportunidad*” que informen sobre los cauces de migración legal, ajusten la oferta a la demanda y formen a personas que puedan hacer uso de estas oportunidades;
 - Medidas de fomento de la *migración circular y movilidad temporal* de emigrantes que puedan completar sus estudios y/o trabajar por un periodo de tiempo limitado en los países de destino, y posteriormente regresar a sus países de origen;
 - Explorar medidas de apoyo al *retorno voluntario*, basadas siempre en la libre decisión del inmigrante de volver a su país.
- b) Mecanismos de **formación**, dirigidos a la *creación y mejora de las capacidades profesionales* de las personas. También se puede fomentar el *reconocimiento de títulos* entre países de origen y destino, y estimular *alternativas a la pérdida de capacidades y de profesionales* que sufren muchos países de origen.
- c) La creación de **redes sociales de apoyo a las familias de las personas migrantes**, que permanecen en los países de origen.
- d) Mecanismos dirigidos a **potenciar los efectos económicos de la migración sobre el desarrollo**. Así, en el marco de la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza, España viene trabajando en la búsqueda de *vías o mecanismos que permitan aumentar el impacto de las remesas* de los emigrantes sobre el desarrollo de sus países de origen. Estos mecanismos dirigidos a potenciar los efectos económicos de la migración sobre el desarrollo también pueden incluir el *fomento de la capacidad empresarial de los emigrantes y sus familiares*, facilitando su acceso a instituciones financieras, impartiendo capacitación, y prestando apoyo financiero en caso necesario.
- e) *Estimular la vinculación y contribución de las diásporas* y asociaciones de inmigrantes en los países de acogida *al desarrollo de sus países de origen*, a través de medidas de **codesarrollo**.

Desde la perspectiva de España, es esencial subrayar el enfoque integral que ha de presidir el contenido de las políticas públicas de migración; en otras palabras, es importante señalar que todos estos ámbitos de actuación se complementan entre sí, y que es preciso guardar una *coherencia de políticas* en materia de migración, que comprenda todas estas áreas. Estas políticas están entrelazadas, siempre sobre la base de los principios de apropiación de los países de origen y tránsito, partenariado o asociación, y responsabilidad conjunta entre los países de origen, tránsito y destino de la emigración. Todas estas políticas deben ser además duraderas o a largo plazo.

El Informe bienal de la Comisión sobre "Policy Coherence for Development" (PCD) de septiembre de 2007, que tiene por objeto identificar y potenciar las posibles sinergias entre los objetivos de desarrollo y aquellas políticas que, sin ser de desarrollo, también tienen un impacto en los países, contempla doce ámbitos principales de actuación, entre ellos el de las migraciones. España considera muy positivo este acercamiento a las políticas migratorias desde el enfoque de coherencia, desde el que ya viene trabajando a escala nacional dentro de los Grupos de Trabajo del Consejo de Cooperación para el Desarrollo.

Apoyo humanitario

Junto a todas estas acciones, *España lleva a cabo intervenciones de naturaleza humanitaria, como se ha venido prestando tradicionalmente ante cualquier caso de necesidad y en el entendido de que proteger la vida y la dignidad de las personas emigrantes también es parte de las obligaciones de la cooperación española.* Muchas de estas acciones son llevadas a cabo en colaboración con la Cruz Roja Española (CRE) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR). Desde esta perspectiva humanitaria se contemplan tanto un enfoque estricto de emergencia, como la inclusión de elementos de desarrollo para enlazar con la programación a medio y largo plazo.

Actuación en los foros multilaterales

Estas iniciativas representan las líneas de trabajo que España viene impulsando activamente en todos los foros internacionales en los que se ha debatido sobre migración y desarrollo, destacando la Conferencia Euroafricana de Rabat (del 10 al 11 de julio 2006), cuya Reunión de Seguimiento tuvo lugar el 21 de junio de 2007 en Madrid, el Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migraciones y Desarrollo (14 y 15 de septiembre 2006), el reciente Foro Global sobre Migración y Desarrollo, celebrado en Bruselas del 9 al 11 de julio de 2007, o el ámbito de la Unión Europea. En este contexto, España ha sido una de las promotoras de la integración de la Migración y el Desarrollo en las políticas de cooperación de la UE, incluyendo el marco de las perspectivas financieras 2007-2013, las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2006 y las iniciativas comunitarias más recientes, en concreto, las misiones de la UE a países africanos para reforzar el diálogo político en temas de migración desde un enfoque global, y la creación de centros de información y gestión de la migración, embriones de las políticas públicas migratorias descritas anteriormente, el primero de ellos en Malí.

Por otro lado, España apoya los esfuerzos llevados a cabo también desde el ámbito europeo con el fin de avanzar en la definición de la Política Europea Integral de Migración –“Comprehensive European Migration Policy (CEMP)”–, profundización y paso siguiente al Enfoque Global, como quedó recogido en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2007. Ese Consejo subrayó la necesidad de evolucionar rápidamente hacia una Política Europea Integral de Migración coherente, sobre principios políticos comunes, capaz de tener en cuenta todos los aspectos ligados a las migraciones, tanto externos como internos, basada en el partenariado con terceros países y plenamente integrada en la política exterior de la Unión.

La voluntad de España es impulsar esta misma visión de corresponsabilidad y participación positiva en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, cuya pasada edición de Montevideo, estuvo dedicada a la migración y el desarrollo.

La migración exige de una labor colectiva, en la que se impliquen todos los países afectados por ella. De esta manera, todos los foros de diálogo y procesos de cooperación que logren hacer avanzar hacia la asunción de compromisos y responsabilidades conjuntas son más que necesarios y, por supuesto, también en el ámbito iberoamericano. Sólo así se podrá articular una respuesta eficaz y duradera al reto y oportunidad que representa la migración.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Políticas de inmigración y políticas de desarrollo

Migración y desarrollo: ¿Cuáles son los vínculos?
Jeff Dayton-Johnson

MIGRACIÓN Y DESARROLLO: ¿CUÁLES SON LOS VÍNCULOS?

Jeff Dayton- Johnson

Economista. Director para América Latina y el Caribe, Centro para el Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París

Este trabajo analiza la relación entre migración internacional y desarrollo económico en los países de origen de los inmigrantes. Al decir “desarrollo económico” nos referimos, en términos generales, a crecimiento económico, reducción de la pobreza y cambios estructurales. El presente documento también se centra en la migración desde países de bajos y medianos ingresos hacia países de la OCDE, a pesar de la creciente relevancia de la denominada “migración Sur-Sur”. Este trabajo está organizado en torno a tres ideas centrales:

- Que la migración internacional puede contribuir al desarrollo.
- Que es poco probable que el desarrollo económico modere o reduzca los flujos migratorios a corto o mediano plazo.
- Que con políticas más coherentes en los países de origen y en los países receptores se lograría que la migración beneficiase a unos y a otros.

Antes de argumentar estas propuestas, sin embargo, conviene revisar alguna evidencia sobre los vínculos entre migración y desarrollo.

Las tendencias recientes relacionadas con la migración y el desarrollo

En los países de la OCDE los debates en torno a la inmigración, ya sea en foros políticos o en los medios de comunicación, apenas prestan atención al impacto que produce la migración en la economía de los países de origen, y cuando se establece la conexión entre migración y desarrollo las conclusiones a las que se llega no suelen ser las más acertadas. En este apartado se analizan, de forma breve, algunas tendencias que tienen que ver con la migración desde países en vías de desarrollo hacia países desarrollados, a la luz de dos ideas equivocadas muy comunes: que la migración internacional se está disparando y que la mayoría de inmigrantes procede de países pobres.

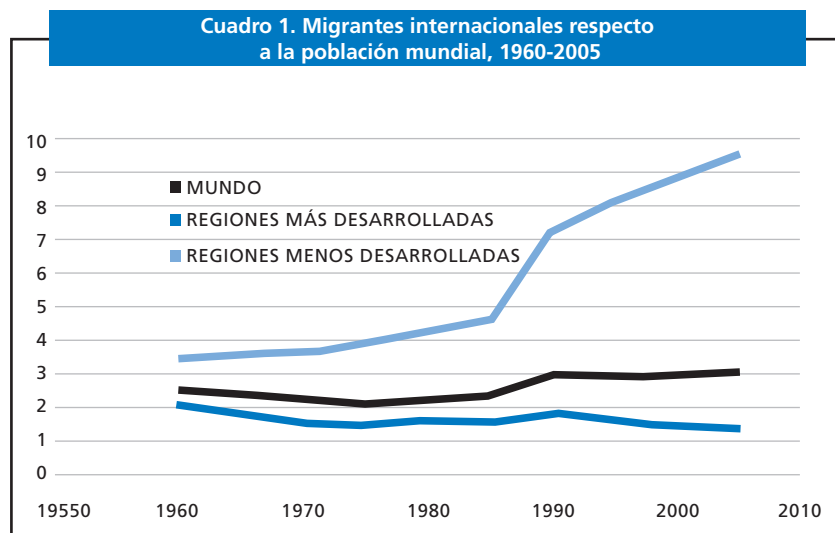
Este documento se basa en las dos últimas publicaciones (2007) del Centro de Desarrollo de la OCDE, en particular, de Dayton-Johnson y Katseli (2006), Dayton-Johnson et al. (2007), Katseli et al. (2006), y la OCDE (2007). Los lectores interesados en más detalles encontrarán en estas publicaciones una amplia bibliografía que refuerza los datos que aquí se esgrimen.

La migración internacional se está disparando

¿En serio? Una manera sencilla de verificarlo es observar la porción de migrantes internacionales respecto a la población mundial, es decir, el porcentaje de personas que vive en países distintos a sus países de origen. El cuadro 1 demuestra que, en el ámbito mundial, la proporción se ha mantenido sorprendentemente estable a lo largo de los últimos cuatro decenios y medio, oscilando entre el 2,5% y el 3%. (Una irregularidad momentánea de carácter ascendente se produjo tras la desintegración de la Unión Soviética, ya que se crearon muchos “migrantes” de la noche a la mañana. Muchas personas nacidas en la Unión Soviética se encontraron viviendo en países diferentes –como Moldova, Ucrania, Kazajstán o Estonia–, sin haberse movido nunca de lugar). Es decir, si bien en números absolutos el colectivo de migrantes internacionales ha aumentado, la proporción de migrantes internacionales respecto a la población mundial apenas presenta cambios destacables. Además, esta proporción es significativamente menor que hace un siglo, cuando, según estiman los historiadores, un 10% de la población mundial era migrante internacional.

A pesar de la creciente importancia que se atribuye a la migración Sur-Sur, en el cuadro 1 puede observarse que en los países en vías de desarrollo el porcentaje de población inmigrante es menor que en el mundo en general, y que esta proporción ha ido decreciendo de forma gradual en la últimas décadas.

Sin embargo, se observa un creciente porcentaje de inmigrantes en las economías de altos ingresos, teniendo en cuenta incluso la anomalía estadística de la era postsoviética. En las economías de ingresos altos, la proporción de inmigrantes ha aumentado sustancialmente, hasta cerca de un 10% de la población. Este dato va a la par de la creciente preocupación en materia de inmigración por parte de la OCDE y otros países con economías de altos ingresos. Convendría subrayar, no obstante, que la tendencia en la raíz de esta preocupación es el cambio en la distribución global de la migración internacional, no un aumento a nivel general.



Fuente: Datos de Naciones Unidas (2005)

La mayoría de inmigrantes en los países de la OCDE procede de países pobres

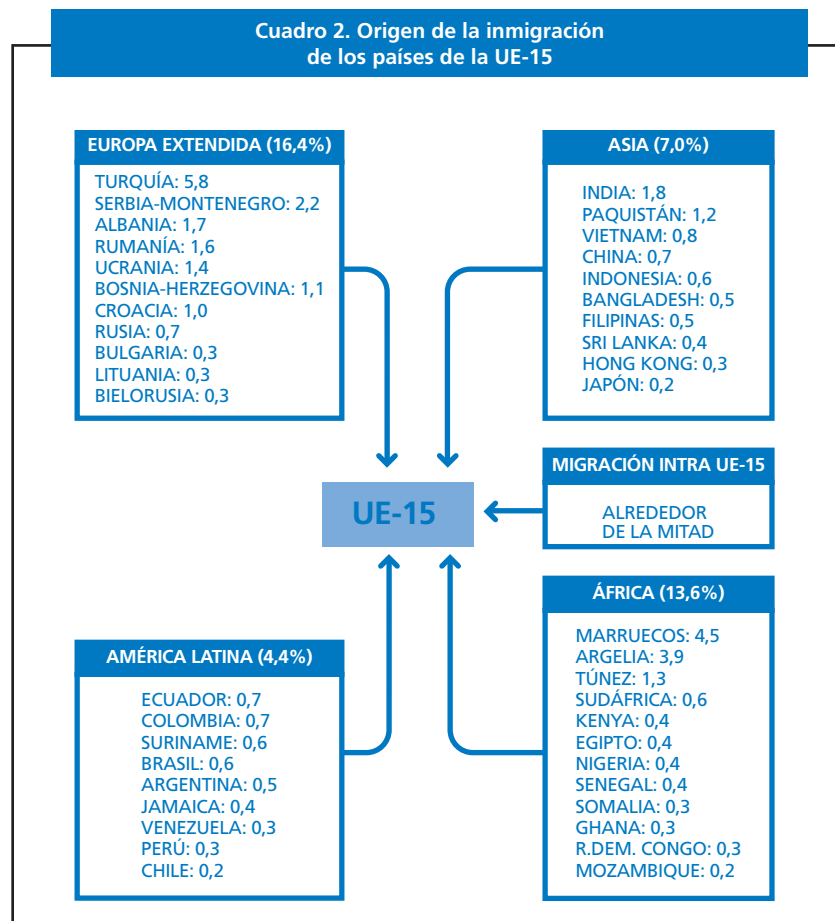
¿De dónde procede el creciente número de inmigrantes en los países ricos? En un estudio sobre la relación entre inmigración y desarrollo es pertinente preguntarse si provienen de países pobres. Los países ricos centran la mayor parte de su atención en los flujos migratorios que provienen de países pobres, y particularmente en las crisis humanitarias asociadas a estos flujos: africanos desesperados embarcados en improvisados cayucos que tratan de entrar en las Islas Canarias; cercas alambradas en enclaves españoles en Marruecos, o ciudadanos mexicanos que desafían los peligros del desierto de Sonora en su intento por entrar a Estados Unidos.

Examinar los datos aportados por la UE-15. El cuadro 2 utiliza las estadísticas de la base de datos de refugiados e inmigrantes de la OCDE para demostrar el origen de los inmigrantes en estos países (OCDE, 2004/2005). Esta base de datos recopila las estadísticas que se hicieron para el censo de 2000. Estas cifras muestran, por tanto, más que los flujos actuales, la cantidad de stocks de inmigrantes que había en los países de la OCDE. La composición de los flujos y los stocks naturalmente diferirán.

Muchos inmigrantes residentes en la UE-15 nacieron, en efecto, en países del mundo en desarrollo, pero las diferencias numéricas no son tan grandes como lo que se podría esperar a partir de los diferenciales de ingreso entre las regiones en desarrollo y Europa.

Asia, la región del mundo con mayor número de personas pobres, es el lugar de nacimiento de sólo el 7% de los extranjeros en la UE-15. África, el continente con la mayor incidencia de pobreza, es la zona de origen de cerca del 14% de extranjeros en países de la OCDE, y más de tres cuartas partes de ellos proceden de economías relativamente prósperas del norte y sur de África. Más del 4% de los nacidos en el extranjero provienen de América Latina y alrededor de 16% de la Europa ampliada. En realidad, es más probable que los inmigrantes de la UE-15, que provienen del mundo en desarrollo, sean de países con ingresos medios que de economías con bajos ingresos.

Si sumamos la proporción de extranjeros nacidos en países en desarrollo que muestra el cuadro 2, el total llega aproximadamente a la mitad. Es decir, la otra mitad de los que han nacido fuera proviene de países con altos ingresos de Europa y de otros países miembros de la OCDE. En cierto modo, el aumento relativo de población inmigrante en países con ingresos altos tiene lugar entre economías prósperas y no de países pobres a países ricos. Es decir, un alto porcentaje del aumento relativo de la inmigración en los países ricos se debe a movimientos entre economías prósperas, y no desde economías pobres a ricas.



Fuente: Datos de la OCDE (2004/2005)

Para el conjunto de los países de la OCDE, en el año 2000 vivían dentro de sus fronteras unos 57 millones de extranjeros, lo que equivale a cerca de un 5% de su población total y a menos del 1,1 % de la población de sus países de origen. Incluso si la inmigración de todos los países de la OCDE llegara a los niveles relativamente altos de Canadá, aún así, sería un flujo pequeño respecto a la población de los países en desarrollo.

La revisión de estas tendencias nos lleva a dos conclusiones: la primera, que las ideas sobre la inmigración desde países pobres a países ricos no siempre son estrictamente correctas; la segunda, que cualquier debate sobre la posible contribución de la migración internacional a los países en vías de desarrollo debe asumir el limitado rol que puede desempeñar en el contexto internacional actual.

La migración internacional puede contribuir a reducir la pobreza

La buena noticia es que la inmigración puede contribuir al desarrollo económico. Considerando las tendencias estadísticas revisadas anteriormente, puede resultar útil pensar en corredores de migración, conectando comunidades, regiones y mercados de trabajo en los países de origen, en los de tránsito y en los de destino. Para las comunida-

des, familias, hogares y personas en estos corredores, el impacto de la migración resulta potencialmente importante, aunque sus efectos sean difícilmente visibles en las estadísticas macroeconómicas

¿Cuál es el impacto que genera la migración? La migración incide en el crecimiento, en la reducción de la pobreza y en los cambios en la desigualdad económica a través de tres canales que, en principio, pueden tener efectos positivos o negativos (OCDE, 2007):

1. La primera vía se relaciona con los efectos en el mercado de trabajo del país de origen, que puede tener que lidiar con el tema de los trabajadores altamente cualificados y lo que denominamos fuga de talentos (*brain drain*), o bien con trabajadores poco cualificados.
2. La segunda vía tiene que ver con los envíos de capital al país de origen.
3. La tercera vía se relaciona con los efectos que este fenómeno produce en la productividad. Un ejemplo es el éxodo de trabajadores rurales que –como lo confirma la historia de muchos países de Europa– lleva a la mecanización de la producción agrícola.

El impacto de la migración sobre el desarrollo en cualquier momento lo configura la suma de estos tres efectos, y varía según la circunstancia histórica y en función de los países. En las primeras fases de la experiencia migratoria de un país, por ejemplo, predominan los efectos en el mercado laboral; mientras que luego, en el ciclo migratorio, las remesas tienen efectos más significativos.

Analizar el ejemplo de los trabajadores no cualificados. Varios estudios indican que la movilidad de los trabajadores poco cualificados incide mucho más en la reducción de la pobreza que la movilidad de sus compatriotas altamente cualificados. En primer lugar, por el efecto de la migración poco cualificada en el mercado laboral: reduce el desempleo y subempleo entre los trabajadores poco cualificados que permanecen en el país de origen. Este fenómeno tiene un impacto en la reducción de la pobreza. En segundo lugar, los trabajadores poco cualificados remiten a su país de origen mayor cantidad de dinero que los trabajadores altamente cualificados en proporción a sus ingresos, aunque algunas veces también en términos absolutos. Este comportamiento de los trabajadores poco cualificados se debe, en buena parte, a las condiciones de su movilidad: por ejemplo, tienden a permanecer en el extranjero durante períodos más cortos de tiempo, es menos probable que estén acompañados por los miembros de su familia y tienden a migrar a destinos más cercanos a su hogar. En tercer lugar, probablemente contribuye más a reducir la pobreza un euro enviado por un trabajador poco cualificado que el envío de la misma cantidad por parte de un trabajador altamente cualificado; porque es más probable que la familia o la comunidad del trabajador menos cualificado sea pobre.

El cuadro 3 muestra el origen de los inmigrantes con bajos niveles de escolaridad (sin estudios secundarios) en todos los países de la OCDE. En el cuadro es posible observar que son muy pocos los inmigrantes poco cualificados de países pobres que se trasladan a países de la OCDE: sólo cerca de 7% procede de África Subsahariana y de Asia Meridional. A la luz de esta evidencia es posible argumentar que la movilidad de trabajadores poco cualificados contribuye más a la reducción de la pobreza en regiones pobres de países con ingresos medios; que en las zonas más pobres del mundo.

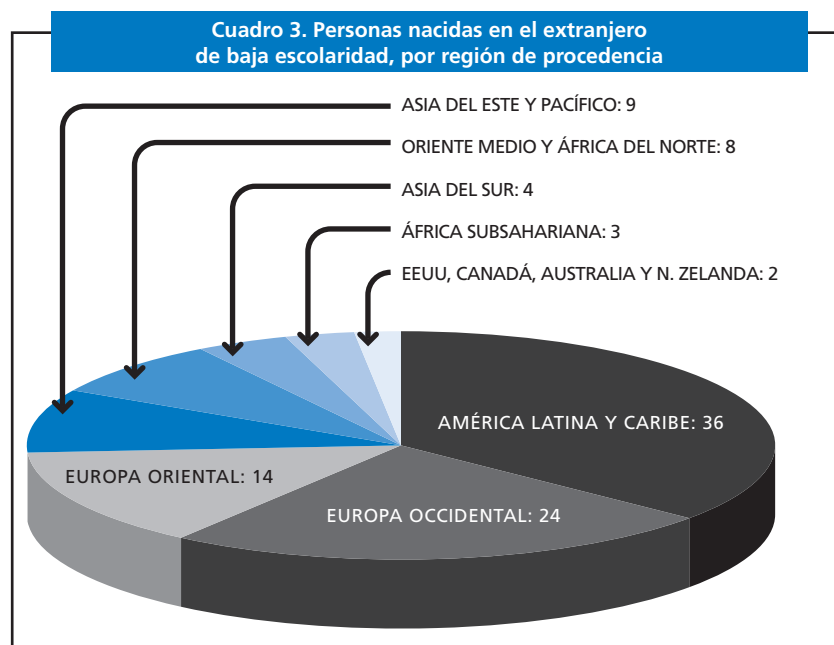
¿Cómo afecta al desarrollo la movilidad de trabajadores altamente cualificados? Más concretamente, ¿hasta qué punto se puede afirmar que los países ricos están robando a países pobres trabajadores cualificados de sectores decisivos? Desde la perspectiva de la OCDE, la respuesta no es obvia. Los inmigrantes con estudios de alto nivel constituyen una parte relativamente pequeña del total del flujo migratorio que proviene de países en vías de desarrollo. Según un reciente estudio de la OCDE (2004/2005; 2007), África, como conjunto, no es una fuente importante de inmigrantes para la OCDE, tanto de trabajadores poco cualificados como altamente cualificados. En el año 2000, sólo 8,8% de los extranjeros con estudios superiores en la OCDE eran africanos; mientras que el sector de trabajadores no cualificados provenientes del mismo continente constituía el 9,6%. Entre ellos, un 49% de los inmigrantes altamente educados procedían de países con ingresos medios del norte y sur de África, mientras que el 68% de inmigrantes escasamente educados llegaron del mismo lugar. En contraste, 50% de los extranjeros en países de la OCDE nacieron en otros países de la OCDE. En consecuencia, ni África, en general, ni los países más pobres de ese continente, en particular, están bien representados entre los inmigrantes en la OCDE.

Desde la perspectiva de los países africanos, sin embargo, la respuesta es más complicada. Debido a que el número de personas con estudios superiores es relativamente pequeño en la mayoría de los países de África, incluso los flujos de salida moderados constituyen una amenaza relevante en términos relativos. Así, si consideramos la fuga de cerebros como la proporción de nacionales de un país con estudios universitarios que vive en la OCDE, encontramos que 21 de los 40 países con mayores problemas de fuga de cerebros son africanos. En algunos casos, más de la mitad de su población universitaria vive en la OCDE. Otra forma de contabilizar estos flujos de población es comparando el número de personas con estudios universitarios que ha emigrado a la OCDE desde un país africano, respecto a su número total de emigrantes a la OCDE. Para la mayoría de países de África Subsahariana, esta proporción supera el tercio y alcanza cerca del 50% en muchos otros casos (Lesotho, Namibia, Nigeria, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe). Esto significa que la composición de las habilidades o destrezas de los flujos de emigración no es del todo representativa de la composición de las habilidades o destrezas de las fuerzas de trabajo de estos países en general.

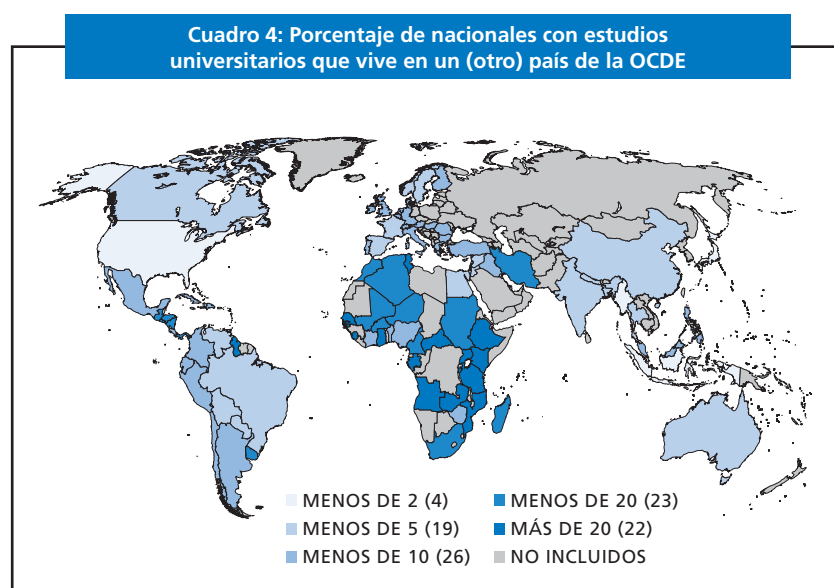
El mapa 4 indica las tasas de fugas de talento en todo el mundo. En concreto el mapa muestra una cantidad elevada en África Subsahariana y América Central; y en un buen número de islas del Caribe y del Pacífico (de difícil percepción en el mapa), donde la cantidad también es muy elevada.

A pesar de ello, se ha abierto un debate considerable sobre los daños que causa la emigración de trabajadores altamente cualificados a las economías en vías de desarrollo. En primer lugar, según algunos economistas, la perspectiva de emigrar incentiva la necesidad de tener estudios y, en consecuencia, aumenta la tasa de escolarización en los países en vías de desarrollo. Si algunas de las personas con estudios universitarios acaba por no emigrar, ello representa una "ganancia de cerebros" (*brain gain*) para la economía de su país. En segundo lugar, no siempre se da la circunstancia de que la marcha de trabajadores cualificados represente una reducción de la productividad en los sectores que se abandona. Esto puede producirse por recortes críticos de otros aportes del sector (como

suele suceder en algunos países en el sector sanitario, por ejemplo). O bien puede ser que, cuando una enfermera de un país africano, por ejemplo, abandona su país, ella ya estuviera trabajando en otro sector, distinto al de la salud. En este último caso, la crisis se evidencia en que los trabajadores dejan el sector para el que se prepararon, no dejan el país *per se*. En este caso, la fuga de talentos es más un síntoma que una causa de subdesarrollo. Por ello, una preocupación clave de quienes formulan políticas en este ámbito es cómo mejorar las condiciones de trabajo en sectores que se consideran decisivos, incluyendo el tema de los salarios, aunque no limitándose a él.



Fuente: OCDE (2007), datos de la OCDE (2004/2004)



Fuente: Datos de la OCDE (2004/2005), Cohen y Soto (2001)

El desarrollo económico –y la ayuda al desarrollo, en particular– no frenará la emigración durante un período de tiempo muy largo

La migración puede producir un impacto en el desarrollo. ¿Qué ocurre con la causalidad en sentido contrario?; es decir, ¿el desarrollo produce algún impacto sobre la migración? ¿El desarrollo económico detendrá o moderará la presión migratoria en países en vías de desarrollo? ¿Puede la ayuda extranjera acelerar este proceso? La respuesta es no, al menos no en un período de tiempo muy largo.

La lógica económica nos sugiere otra cosa, por supuesto. Así, si un país en vías de desarrollo recibe ayudas, hace inversiones, liberaliza el comercio y los movimientos de capital, se integra en la economía mundial y transforma sus estructuras, ese país se especializará en producción de bienes que requieren mano de obra intensiva. Es su ventaja comparativa, después de todo. Concretamente, los posibles emigrantes, ahora, optarán por trabajar en las nuevas industrias de exportación en lugar de marcharse al extranjero en busca de mejores oportunidades. En suma, a mayor desarrollo económico corresponde una menor emigración.

Ahora bien, si prestamos atención a la evidencia empírica, veremos su escaso respaldo a esta lógica económica. A todos los países de la OCDE, como hemos visto en el apartado 1, llegan, y seguirán llegando, inmigrantes de economías con ingresos medios y altos, y no de economías pobres. Lo que la evidencia sugiere es que, cuando un país aumenta sus ingresos, seremos testigos de más, no menos, emigración. Además, la historia de la migración en muchos países demuestra que el patrón se repite siempre: *la emigración aumenta a la par del ingreso nacional*. ¿Está equivocada la lógica económica? No exactamente, pero el tipo de transformación estructural que puede llevar a un declive de la emigración requiere de muchas décadas. Además, a mediano plazo, el crecimiento facilita la emigración porque un mayor número de personas puede financiarse su movilidad internacional.

Esta conclusión señala el particular peligro de usar la ayuda exterior como un instrumento para influir en los movimientos migratorios. Si los gobiernos de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) promueven la cooperación para el desarrollo ante sus ciudadanos como una manera de reducir la inmigración, estos pueden resultar decepcionados por las razones ya mencionadas: no es probable que la ayuda modere la inmigración. Además, los gobiernos podrían caer en la tentación de debilitar el sistema de ayudas para el desarrollo si no pueden cumplir con los compromisos previamente adquiridos. También hay que considerar que los inmigrantes no proceden necesariamente de los países destinatarios de estas ayudas y que un desvío de los fondos para controlar los flujos migratorios también reduciría el potencial de esta ayuda para reducir la pobreza.

La cooperación al desarrollo sigue siendo un asunto crítico, pero no se debería esperar un efecto en los flujos migratorios. De hecho, la ayuda puede facilitar que algunos países de origen se beneficien más del sistema de migración internacional. Esto conduce a la discusión sobre las políticas adecuadas.

Políticas más coherentes pueden incrementar las ganancias de la migración para todos los actores involucrados

Puesto que migración y desarrollo están interrelacionados, se necesitan políticas coherentes que garanticen mayores ganancias en desarrollo de la migración (Dayton-Johnson y Katseli, 2006). La responsabilidad corresponde tanto a decisores políticos de los países emisores como de los receptores, así como al sector privado y a la sociedad civil.

Los decisores políticos en los países receptores, particularmente en la OCDE, deben plantearse: *¿Cuáles son las repercusiones de las políticas migratorias en materia de desarrollo y qué tipos de reformas resultan más convenientes?* En general, la respuesta apunta a disponer de instrumentos más flexibles que permitan un amplio menú de opciones a inmigrantes y empleadores. Por ejemplo, el acceso al mercado laboral podría conectarse con visas para distintos años (*multi-year*) y que permitieran entradas múltiples (*multi-entry*) para facilitar la movilidad circular, que es la que aporta mayores beneficios a los países de origen, tanto por fomentar el envío de dinero como por la circulación de conocimiento, que reduce así los efectos negativos de la fuga de cerebros.

¿Cuál es la responsabilidad de los encargados de formular políticas en los países de origen de la migración? Si bien la emigración en sí misma no debería ser considerada como una estrategia para el desarrollo, es indudable que tiene consecuencias sobre las opciones óptimas en muchos ámbitos de la política. La emigración afecta a las políticas macroeconómicas: los ingresos fiscales responderán al éxodo de trabajadores altamente cualificados, o los envíos de dinero pueden afectar el tipo de cambio. Para aumentar el valor de la emigración se requerirían reformas en el desarrollo de recursos humanos y en las políticas de educación superior: ambas para reponer capacidad en sectores afectados por la fuga de cerebros y para facilitar la reintegración de aquellos inmigrantes que quisieran regresar a su país de origen, ya sea de manera definitiva o como parte de un patrón de migración circular. Inversiones en infraestructuras de transporte y comunicación pueden ayudar a los mercados laborales domésticos a regular la emigración, diseminando así más efectivamente los beneficios de la migración a través de la economía nacional.

Estas responsabilidades de los países emisores de migración también tienen consecuencias para los donantes de ayuda, porque la ayuda permite construir capacidades en todos estos ámbitos. Por ejemplo, la cooperación para el desarrollo podría conectarse con la contratación de personal cualificado (maestros, enfermeras, médicos, ingenieros) en países de la OCDE, en beneficio de sectores afectados por carencias (salud, educación, tecnología).

Para terminar, conviene tener en cuenta que conseguir mejoras en la organización de la migración no sólo es tarea de los gobiernos. Las empresas privadas, especialmente bancos y otras empresas del sector financiero, pueden jugar un rol en la reducción de costes en las transferencias de dinero y extendiendo el alcance del sector a las familias de los migrantes que habitan en zonas rurales o en regiones apartadas de los países de origen. El reciente acuerdo entre el Gobierno español y los bancos nacionales involucrados en el envío de remesas es un ejemplo importante. Organizaciones de la sociedad civil, especialmente las asociaciones de inmigrantes y las redes de la diáspora, pueden convertirse en socios privilegiados tanto de las políticas de inmigración (por ejemplo, la integración social) como de las políticas de desarrollo (a través de iniciativas de codesarrollo).

Referencias bibliográficas

COHEN, D. & SOTO, M. "Growth and Human Capital: Good Data, Good Results". *Working Paper*. No. 179 (2001). Paris: OECD Development Centre.

DAYTON-JOHNSON, J. & KATSELI, L. "Aid, Migration and Trade: Policy Coherence for Development". *Policy Brief*. No. 28 (2006). Paris: OECD Development Centre.

DAYTON-JOHNSON, J.; KATSELI, L.; MANIATIS, G.A.; MÜNZ, R. & PAPADEMETRIOU, D. *Gaining from Migration: Towards a New Mobility System*. Paris: OECD Development Centre, 2007.

KATSELI, L.; LUCAS Jr, R.E.B. and XENOGIANI, T. "Migration and Development: What Do We Know?" *Working Paper*. No. 250 (2006). Paris: OECD Development Centre.

OECD. *Database on Expatriates and Immigrants*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004/2005.

OECD. *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries*. Paris: OECD Development Centre, 2007.

UN. *Trends in Total Migrant Stock (2005 Revision)*. New York: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2005.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Políticas de inmigración y políticas de desarrollo

El nexo entre políticas de inmigración y políticas de desarrollo en el marco europeo
Luis Riera-Figueras

EL NEXO ENTRE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS DE DESARROLLO EN EL MARCO EUROPEO

Luis Riera-Figueras

Director General, Dirección General para el Desarrollo, Comisión Europea

Querría agradecer la oportunidad de completar lo que han dicho otras voces de la Comisión, desde la perspectiva de la política de desarrollo. En los últimos tres años, desde el gabinete del Comisario Franco Frattini, la Dirección General de Relaciones Exteriores y la Dirección General para el Desarrollo hemos trabajado en estrecha colaboración, y a pesar que desde fuera se han intentado encontrar desacuerdos entre los diferentes servicios de la Comisión, en este ámbito hay que señalar que cada uno ha ido aportando su punto de vista en el debate, no como fuente de desacuerdo sino como una forma de enriquecerlo.

Los vínculos entre la política de desarrollo y de migración son evidentes, aunque no siempre se ha visto tan claro. En pocos años, ha habido un claro salto hacia delante, en el que los países desarrollados han pasado de ver la inmigración como una amenaza, a empezar a entender que vincular las políticas de inmigración con otros elementos era una necesidad con un importante potencial. Así, se ha dado el paso definitivo de considerar que la política de desarrollo y la política de inmigración deben ir estrechamente unidas, y esto realmente es un salto cualitativo en el debate, que se produce por la fuerza de los hechos, pero sale también desde la propia voluntad de los comisarios Franco Frattini y Louis Michel, claves en el objetivo de la Comisión de relanzar el debate público. Además, el presidente José Luis Rodríguez Zapatero ha sido el encargado, por parte del Consejo Europeo, de llevar los temas de inmigración y desarrollo a la cumbre de Lisboa.

Por tanto, quería señalar la importancia de la contribución española al debate, posiblemente derivado de lo que decíamos, del impacto tan concentrado en el tiempo del fenómeno en España, que no tiene nada que ver con la duración del fenómeno en otros países como Francia, Reino Unido, etc., aunque esto no desmerece la contribución.

En mi opinión, hay dos cosas básicas a señalar. En primer lugar, insistir en la necesidad del diálogo político, un elemento fundamental para nosotros. En segundo lugar, que al hablar de política de desarrollo, debe hablarse de nuevos enfoques que tienen un impacto muy importante en la consideración del vínculo entre la política de desarrollo y la política migratoria.

En relación con el diálogo político, es evidente que el mismo es clave en las relaciones entre Estados Miembros y los países beneficiarios, pues se debe tener en cuenta cuáles son las visiones de las dos partes al tratar sobre el fenómeno de la inmigración. Por descontado, este diálogo político se está haciendo progresivamente, pero se está vinculando al diálogo sobre políticas de desarrollo que tenemos con todos los países beneficiarios de la ayuda europea. Con ocasión de la cumbre de Lisboa, por ejemplo, el comisario Louis Michel y el presidente de la Comisión, Manuel Durão Barroso, firmaron 30 acuerdos de cooperación para el período 2007-2013 con los países ACP (África-Caribe-Pacífico, países firmantes del Convenio de Lomé). Además, en todos los *Country Strategic Papers*, la consideración a los fenómenos migratorios figura como un elemento central de la elaboración de las políticas. Las políticas de inmigración se han incorporado al diálogo político entre los Estados Miembros y eso, me parece, es un elemento fundamental.

Al hablar de los elementos novedosos de la política de desarrollo que seguramente tendrán un impacto muy importante sobre el vínculo entre ésta y la política de inmigración, apuntaría el avance en el diálogo. Después de 12 años de estar desvinculado de las políticas de desarrollo, me he reincorporado a este ámbito de trabajo y he constatado que el diálogo sobre la política de desarrollo ha evolucionado de una forma remarcable. Aunque nos puede parecer que el hecho de tener los Objetivos del Milenio nos ofrece un cuadro de objetivos operacionales que no es gran cosa, lo cierto es que no lo teníamos hace unos años. Y en mi opinión, con los Objetivos del Milenio se nos ofrece un marco de diálogo que sirve tanto a los Estados Miembros en el seno de las instituciones europeas o en la comunidad de donantes, como para éstos en relación con los países receptores. Todo ello permite un enfoque realmente estratégico de la política de desarrollo, puesto que aporta unas líneas directivas según las cuales se desarrolla el diálogo y se establecen unos objetivos. Aunque se pueda debatir sobre la definición de los mismos o su efectividad, lo cierto es que están allí, y hay un lenguaje común. Esto es un salto cualitativo fundamental.

Un segundo elemento novedoso debe considerarse en términos cuantitativos. Estoy de acuerdo que no hay recetas mágicas y soluciones rápidas. Pese a esto, es normal que, como parte del vínculo entre políticas de inmigración y políticas de desarrollo, se debe tener en cuenta el esfuerzo que se está haciendo en los últimos años en relación con las políticas de desarrollo. Por parte de la Comisión, esto se ha hecho tanto con los países ACP como con otros países, pues los instrumentos que se están utilizando han aumentado extraordinariamente en los últimos tiempos. Por tanto, hay una respuesta cuantitativa que, aunque coincide que no resolverá los problemas a corto plazo, demuestra que existe un compromiso real y extraordinariamente más elevado. Por parte de los Estados Miembros, hay que señalar el compromiso que han puesto sobre la mesa de llegar al 0,7% en un escenario y *timing* concretos y específicos. En este marco, España ha sido uno de los países que se han comprometido más claramente con este proceso y, en cualquier caso, colectivamente la Unión Europea está, hasta ahora, cumpliendo estos objetivos. Se puede discutir sobre la conveniencia de algunos elementos que generan dudas como, por ejemplo, el debate sobre si se considera o no la condonación de la deuda como parte de la ayuda al desarrollo, puesto que si

no se considera, evidentemente la cosa cambia. En los próximos años, habrá que hacer más esfuerzos aparte de la condonación de la deuda si queremos cumplir los objetivos. Pero, pese a eso, hay una respuesta cuantitativa muy importante y, en mi opinión, éste es un elemento excepcionalmente importante a tener en cuenta.

En términos cualitativos, por otro lado, creo que el consenso europeo sobre el desarrollo que hemos elaborado, en el marco de los objetivos del milenio, es un instrumento político que nos debería ayudar mucho a la hora de ser más eficaces. Es un instrumento político que no será fácil de poner en marcha. Pero, a mi entender, se están produciendo avances para establecer algunos criterios comunes. Es cierto que no se están haciendo aún suficientes programas conjuntos, pero se están estableciendo las bases para que, progresivamente, se hagan. En cualquier caso, se avanza hacia una política de coordinación reforzada de los distintos donantes, lo que debe revertir en una mejora de la ayuda.

Dos últimas cuestiones a tener en cuenta son, en primer lugar, el fortalecimiento de las políticas de empleo y de formación. Hasta la fecha, estas consideraciones estaban completamente ausentes de las políticas de desarrollo. Se hablaba de infraestructuras, de salud, de educación o de desarrollo local, y se empezó a hablar de tecnología de la información, pero empleo y formación estaban ausentes en este diálogo, y este es un elemento que desde la Comisión Europea se está intentado paliar.

Por último, aunque no menos importante, es necesario subrayar todo aquello que tiene que ver con el *brain-drain*. Desde la Comisión, cada vez se hace mayor énfasis a los elementos de ayuda basados en el apoyo presupuestario, porque consideramos que es la mejor manera de poner en práctica las políticas de desarrollo decididas conjuntamente con los países beneficiarios. Esto facilita realmente la búsqueda de la eficacia que pretendemos, más allá de la infinita variedad de proyectos y de interlocutores que tenemos. Por tanto, dar ayuda presupuestaria en un marco de mayor transparencia es un elemento central para todos los sectores de la economía, pero yo diría que principalmente para dos: la salud y la educación. Ambos están íntimamente ligados a todo lo que tiene que ver con políticas migratorias, y contribuirán a la mejora del funcionamiento de estos ámbitos en los países de origen.

La suma de todos estos elementos confirma que, con todo, en el marco europeo se ha dado un salto cualitativo importante en todo aquello referido al vínculo entre inmigración y desarrollo, con todas las complejidades que ello comporta.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

La lucha contra la inmigración irregular

Una visión desde la comisión española de ayuda al refugiado (CEAR)
Ignacio Díaz de Aguilar

UNA VISIÓN DESDE LA COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO (CEAR)

Ignacio Díaz de Aguilar

Presidente de LA Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)

CEAR considera muy importante participar en cuantos actos y foros sea posible con el fin de contrarrestar, en la medida de nuestras posibilidades, la opinión generalizada hoy en día en la sociedad, que considera que hay que luchar contra la inmigración irregular.

Desde nuestra perspectiva, y esta sería una primera reflexión, nos parece necesario empezar a cambiar el discurso para considerar que, más que luchar contra ella, hay que aprender a convivir con la inmigración irregular. Hay que partir de la base de que la inmigración irregular es inevitable y, por lo tanto, que existe y seguirá existiendo. Podrá aumentar o disminuir el número de personas que entren o permanezcan de forma irregular en un país pero, por más que hagan los poderes públicos, siempre habrá un cierto volumen de inmigración irregular.

Es evidente que si los gobiernos no aceptan este hecho, se encuentran ante una compleja tesitura. Por un lado, tratan de impedir con todos los medios a su alcance que las personas puedan llegar a su territorio irregularmente, lo que hasta cierto punto es aceptable. Pero, por otro lado, a menudo los gobiernos sobrepasan este punto y cometen algunas actuaciones que, a nuestro juicio, son claramente ilegales y que tienen que ver con la forma de “lucha” contra la inmigración irregular que se da en las fronteras, a través de la “externalización”.

La segunda consecuencia de esta aproximación es que, a veces, se pretende acabar con el fenómeno haciendo la vida imposible a las personas que se encuentran en situación irregular en nuestro país.

En los últimos años se ha visto como han fracasado las iniciativas para acabar, de un modo absoluto, con la inmigración irregular. El fracaso de estas medidas ha llevado a la generación constante de bolsas de inmigración irregular que, a su vez, han dado lugar a procesos de regularización porque, al final, se genera una situación inmanejable ante la cual, todos los gobiernos –sean del signo que sean– se ven obligados a regularizar. Todo ello genera problemas considerables tanto en las políticas de gestión de flujos como en las políticas de integración.

En este sentido, me gustaría abordar la cuestión de la lucha contra la inmigración irregular desde la óptica de la seguridad fronteriza, recogiendo algunas consideraciones que nuestra organización ha puesto de manifiesto en varios foros españoles y europeos, puesto que esto no es sólo un problema español, sino que ocurre en toda Europa.

En primer lugar, querría hablar de la gestión de las fronteras exteriores: La actuación de los gobiernos europeos desde hace tiempo parte de la consideración de que para controlar los flujos migratorios no basta con actuar en los puntos del territorio a los que se había prestado atención anteriormente, esto es, básicamente en los puertos y aeropuertos, sino que hay que ir más allá.

Los gobiernos se han dado cuenta de que, ante determinadas crisis, llegan flujos migratorios sin ningún tipo de control. Esto es especialmente evidente en el caso de las embarcaciones que alcanzan las costas europeas de manera irregular. Evidentemente, la llegada de estas embarcaciones pone de manifiesto que las políticas habituales de control de fronteras son insuficientes, lo que ha llevado a los gobiernos a actuar en los territorios de terceros estados, estados de tránsito, hecho que se conoce como la "externalización" de las fronteras.

Este fenómeno implica mucho más que la mera colaboración con terceros gobiernos: en algunos casos, en estos países se han creado campos de retención de inmigrantes para impedir así su salida hacia Europa. España, por ejemplo, construyó en marzo de 2006 en Nuadibú (Mauritania) un campo para retener a los inmigrantes que pretendían pasar a nuestro país.

Otra forma de evitar la llegada a nuestras costas es la creación de patrullas conjuntas mediante acuerdos internacionales. En estas patrullas participan guardias civiles españoles junto a policías de estos terceros países en operaciones de control, tanto marítimo como aéreo, e interceptación de embarcaciones, en actuaciones excluidas del control de los tribunales españoles.

El dispositivo FRONTEX, que lleva funcionando desde hace algunos años, realiza interceptación de buques, con lo que, de un lado, está contribuyendo a salvar vidas. Pero este dispositivo está actuando en aguas internacionales y, en el caso español, está haciendo algo mucho más importante, como es actuar directamente en las aguas jurisdiccionales de terceros países, como Mauritania y Senegal. Así en noviembre de 2007, España había desviado 7.000 personas a la costa desde las aguas jurisdiccionales de estos dos países.

Las complejidades de esta situación no son pocas. Un ejemplo claro afecta a las personas susceptibles de requerir protección internacional, que no son atendidas en las condiciones que requiere su situación. El hecho de que estas personas desamparadas queden a merced de gobiernos de países que carecen de las estructuras y medios necesarios para atenderles, los coloca en una situación muy vulnerable. En esta cuestión España es claramente responsable puesto que actúa de forma directa. Otro ejemplo puede ser la actuación de FRONTEX cuando intenta disuadir a buques en alta mar mediante la amenaza de utilizar cañones u otras armas, lo que puede suponer una violación flagrante de los derechos humanos. CEAR ha planteado este problema ante el Tribunal Constitucional español, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como ha realizado una denuncia ante el Comisario Europeo de Derechos Humanos, pues no queda claro si España está actuando con todas las garantías legales necesarias.

Por estas razones, lo que como organización hemos propuesto al Gobierno español es que en el caso de una actuación fuera de nuestro país, debería garantizarse, o exigir en los convenios que se firman con los estados de tránsito que garanticen que se respetan mínimamente los derechos humanos de estas personas que están en tránsito. En nuestra opinión, España no puede limitarse a impedir que entren, sino que debe velar por el respeto a los derechos humanos de estas personas que se ven afectadas por su actuación directa, aunque se delegue el “trabajo sucio” a terceros países. España tiene que exigir a estos países una actuación conforme a los principios que definen de nuestro país.

En este sentido, los solicitantes de asilo merecen una mención especial. En el caso de las personas que piden asilo, o que puedan necesitar protección internacional, deben tener derecho a hacerlo y a que su petición sea admitida a trámite ya dentro de nuestro país.

Por tanto, una de las mayores preocupaciones que nos genera esta lucha contra la inmigración irregular que tiene lugar fuera de nuestros países, es que la misma se haga eludiendo los controles jurisdiccionales y al margen de la legislación y las garantías de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Por otro lado, hablar de lucha contra la inmigración irregular no sólo implica señalar los problemas que pueden darse en las fronteras, sino también hablar de la realidad cotidiana de los inmigrantes irregulares que siguen llegando a nuestro país. Cuando se habla de la situación de los irregulares, se generaliza sobre condiciones muy heterogéneas, que incluyen grupos distintos, por lo que debería hacerse un tratamiento más individualizado de cada uno de ellos.

En el caso de los subsaharianos, por ejemplo, CEAR ha tenido un diálogo muy tenso con el Gobierno español, porque consideramos que si el Gobierno intenta repatriarlos o expulsarlos y, al final, no lo consigue, lo que no puede hacer es condenarlos a una situación de vulnerabilidad indefinida. En este sentido, además, estamos en un proceso legal que debe determinar si, según el artículo 15 de la Constitución, la Administración tiene el deber de velar por los derechos fundamentales de los inmigrantes irregulares.

Otros colectivos en situación de irregularidad que en muchas ocasiones pasan desapercibidos pero que requieren de atención especial son, por ejemplo, los menores extranjeros no acompañados que alcanzan la mayoría de edad en España sin haber sido provistos de documentación; los apátridas de facto, a los que les resultará imposible acceder a su documentación o los solicitantes de asilo a quienes se les niega la consideración de tales. Es importante, por lo tanto, ser muy precisos en términos legales al hablar y tratar a los distintos colectivos de personas en situación irregular.

En cualquier caso, debería quedar claro que un Estado que no es capaz de evitar la entrada de flujos irregulares o que no puede repatriar a un inmigrante en situación irregular, no puede dejar que esta persona quede en una situación al margen de la legalidad, porque ello no hace más que condenar a esa persona a la marginalidad, lo que es muy perjudicial para esa persona pero también para el sistema. Por lo tanto, ese Estado tiene la obligación de disponer cauces y medidas que permitan su regularización. En España tenemos estos cauces legales y, por el bien de todos, hay que garantizar que estos instrumentos se utilicen con la frecuencia necesaria.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

La lucha contra la inmigración irregular

Una visión desde España en el marco de la Unión europea
Pilar Fuertes

Pilar Fuertes

*Subdirectora General de Relaciones Internacionales,
Inmigración y Extranjería, Ministerio del Interior*

La inmigración es un hecho, una realidad que afecta ahora casi 200 millones de personas en todo el mundo y que, en los últimos años, elige Europa como destino principal: uno de cada tres inmigrantes se dirige a nuestro continente, preferentemente por este orden, a Alemania, Francia, Reino Unido y España.

Más que un problema, que una amenaza, los movimientos migratorios son un desafío, son un reto que es preciso manejar con equilibrio, dada su extrema complejidad. Por una parte, frenar la presión migratoria y fijar las poblaciones a sus países de origen exige políticas eficaces de cooperación al desarrollo, de prevención y resolución de conflictos y crisis, extensión de la democracia y del respeto a los derechos humanos y a las libertades públicas. No son objetivos sencillos, no pueden alcanzarse de una vez, ni van a arrojar los resultados esperados en el corto plazo.

Sin embargo, resulta cada vez más evidente que la inmigración tiene un carácter multifacético: el económico, en el terreno de la integración de los inmigrantes en el mercado laboral, en el ámbito educativo, en el sanitario, el de la seguridad social, como preceptores de prestaciones y como contribuyentes, etc.; el político, derechos políticos de sufragio, derecho de asilo, etc.; y en el de la seguridad, de las fronteras, terrorismo y delincuencia, expulsiones, etc. Se hace necesario afrontar este fenómeno desde una perspectiva global e integral, que permita aplicar medidas en todos y cada uno de los citados ámbitos.

Pero este fenómeno, positivo en sí mismo, ha de ser encauzado adecuadamente, por medio de flujos ordenados, en conexión con las disponibilidades del mercado de trabajo, que permitan la prosperidad de las sociedades de origen y de destino y que, al mismo tiempo, eviten los efectos colaterales negativos que conlleva la inmigración ilegal:

- La dramática pérdida de vidas humanas, que se produce en ocasiones durante las largas travesías del desierto o del mar.
- La explotación de los inmigrantes por las mafias que los conducen a los países de destino y por los empresarios sin escrúpulos que los emplean ilegalmente en estos países.
- La descapitalización humana que supone para los países de origen.

- La caída en grupos de marginalidad o de delincuencia de los inmigrantes que no encuentran los recursos laborales o económicos o las expectativas de vida que les impulsaron a emigrar.
- Enormes inversiones en medios humanos y materiales dedicados a la protección de sus fronteras, coste de las repatriaciones y a las tareas de rescate de los inmigrantes que arriesgan su vida en el cruce ilegal.
- Frecuentes brotes de racismo y xenofobia.
- Brotes de radicalismo en los propios inmigrantes en situaciones de difícil integración en los países de acogida, que pueden conducir incluso al fenómeno terrorista.

Al Ministerio del Interior –en todo ese entramado de políticas que han de estar ensambladas y coordinadas en la mayor medida posible– le corresponde precisamente una misión que es ahora absolutamente crítica: la lucha contra la inmigración irregular y el control de nuestras fronteras. Las avalanchas imprevistas de inmigrantes irregulares, que son dinámicas y no siempre responden a los mismos esquemas, complican aún más esta tarea.

No hay duda de que España tiene mucho por hacer para responder con eficacia a la presión de la inmigración ilegal, que es la cara negativa del fenómeno migratorio. Es preciso mejorar, modernizar y ampliar nuestras capacidades, nuestras estructuras administrativas, adaptar nuestro marco jurídico, las infraestructuras de que disponemos, nuestros servicios operativos para obtener mayores y mejores resultados en el control fronterizo y en la lucha contra las redes de inmigración ilegal y tráfico de seres humanos.

Tradicionalmente, el esfuerzo bilateral en este campo se concentraba básicamente en Marruecos. La evolución reciente de las rutas migratorias, con un deslizamiento hacia la fachada atlántica, ha abierto mucho el campo de cooperación de España, que incluye otros muchos estados africanos, como Mauritania, Senegal, Malí, Gambia, Guinea Bissau o Guinea Conakry. Desde el Ministerio del Interior se está haciendo un notable esfuerzo por colaborar con los países africanos para mejorar sus capacidades, sus equipamientos y sus medios de control fronterizo y de lucha contra la inmigración ilegal.

El Gobierno de España ha hecho una apuesta decidida por una participación mucho más activa de las instituciones europeas en las cuestiones migratorias, en particular en la inmigración procedente de África. Estamos empujando para trasladar a la UE ese mismo enfoque integral de la política migratoria que defendemos en el ámbito nacional y que ya ha quedado plasmado en el Enfoque Global sobre Inmigración, adoptado en diciembre de 2005, que incluye un amplio elenco de acciones prioritarias centradas en África y el Mediterráneo y las sucesivas Comunicaciones de la Comisión Europea y Conclusiones del Consejo hasta la fecha.

En el plano de las relaciones exteriores de la Unión Europea, la Política Europea de Vecindad, que surge en el año 2004 como mecanismo de integración de los países que han quedado en las fronteras de la Unión ampliada, sin que tengan perspectivas de adhesión a ésta, tiene como fin aumentar las relaciones entre la Unión Europea y los países afectados más allá de lo que existe en la actualidad con cada uno de ellos, de modo que, al final del proceso, éstos puedan estar integrados en todas las políticas comunitarias sin formar parte de la Unión.

No se puede obviar:

- que la seguridad es un requisito imprescindible para el desarrollo;
- que las migraciones ilegales, el tráfico de seres humanos, la delincuencia organizada y el terrorismo atentan contra la seguridad y la dignidad;
- que todos los vecinos de la cuenca mediterránea compartimos los mismos riesgos y nos enfrentamos a los mismos retos;
- que no existen fronteras entre seguridad externa e interna.

Por tanto, nuestro interés es que nuestros vecinos sean países seguros, estables, con sistemas judiciales eficaces, con un desarrollo económico sostenible que les capacite y ayude a controlar y regular los flujos migratorios.

La creación conjunta, con nuestros vecinos del Sur, de un Espacio común de cooperación en asuntos de Justicia, Seguridad, Migración e Integración Social en la cuenca mediterránea es un objetivo ambicioso y a largo plazo pero en ningún modo ilusorio.

En este sentido, la Agencia Europea de Control de Fronteras Exteriores (FRONTEX) debe desempeñar un papel fundamental para lo cual debe tener una sólida dotación financiera impulsando definitivamente un sistema europeo integrado de gestión y control de fronteras a través de:

- el catálogo de recursos humanos y materiales a disposición de los Estados Miembros;
- la implantación de un Sistema de Vigilancia de Fronteras (Eurosur) que interconexione los sistemas nacionales de los Estados Miembros;
- el establecimiento de la Red Mediterránea de Patrullas Costeras (EPN);
- la adopción urgente de la propuesta de creación de los RABITS (equipos de intervención rápida en fronteras) bajo coordinación de FRONTEX.

En esta tarea será esencial basarnos en el principio de solidaridad entre los Estados Miembros, debido a que por su situación geográfica unos están llamados a hacer y mantener más esfuerzos que otros. Sin embargo, no es sólo en fronteras y en control donde debemos impulsar nuestros trabajos. Es esencial dedicar un importante esfuerzo a la política de readmisión en la que la Unión Europea y los Estados Miembros deben trabajar de común acuerdo.

En el análisis de cómo se ha venido afrontando el fenómeno migratorio, las autoridades responsables de la lucha contra la inmigración ilegal, con carácter general, vienen utilizando sistemas tradicionales, que se concretan, de forma prioritaria, en un control fronterizo, más o menos eficaz, en función de la configuración de las fronteras y de los medios disponibles tanto humanos como materiales, y en un control en el interior, con la finalidad de detectar situaciones de irregularidad y, en su caso, proceder a la repatriación o expulsión del inmigrante que se encuentra en tal situación. Estas actividades se complementan, normalmente, con la labor de investigación y de lucha contra las redes organizadas, con el objeto de su desarticulación y el enjuiciamiento de sus integrantes.

Las principales líneas de actuación contra la inmigración ilegal han sido de carácter operativo, organizativo e institucional, tanto en el ámbito nacional como en el internacional:

- El número de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dedicados a tareas de control fronterizo (puertos y aeropuertos), extranjería e inmigración irregular y vigilancia de costas ha experimentado un aumento muy importante desde 2004 hasta la fecha.
- Además, el Gobierno ha aprobado una dotación de 23 millones de euros para extender el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE).
- Se han establecido diferentes operativos nacionales y europeos de control de fronteras, cofinanciados con fondos europeos y de otras operaciones coordinadas por la agencia FRONTEX con participación de España.
- Se ha establecido un modelo de patrullaje (operaciones HERA) en las zonas costeras de los países de origen y tránsito, coordinado y financiado por FRONTEX con la colaboración de dichos países y la participación de Estados Miembros de la UE para evitar la salida de los inmigrantes irregulares hacia España.
- Lucha contra redes de inmigración ilegal: Se ha incrementado la desarticulación de organizaciones directamente involucradas en operaciones de tráfico ilícito de personas, y se han perfeccionado los métodos de investigación.
- Se ha aprobado el Real Decreto 732/2007, de 8 de junio, por el que se establecen las normas especiales sobre ayudas en el ámbito de la cooperación policial internacional, en desarrollo de las políticas exterior y de seguridad del Gobierno.
- El Consejo de Ministros ha autorizado la aplicación del Fondo de Contingencia para financiar diversos gastos derivados de actuaciones contra la inmigración ilegal (31.075.349,81 euros y 15.789.097,44 euros en 2006).
- En julio 2007 se ha iniciado la tramitación de otro expediente de suplemento de crédito para atender también gastos derivados de la lucha contra la inmigración irregular, por importe de 32.025.710,59 euros.
- Se ha creado la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería (Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre), con el fin de dotar de mayor coherencia y coordinación al despliegue exterior del Ministerio, así como al enfoque de éste respecto a la lucha contra la inmigración irregular.
- Se han desplegado nuevos agregados de Interior para contribuir a la lucha contra la inmigración ilegal en Cabo Verde, Guinea Bissau, Malí y Guinea Conakry.
- Se ha constituido un Centro de Coordinación Regional en Canarias (CCRC).
 - a) Nacionales:
 - Se ha aprobado el Plan Integral de Seguridad de Canarias 2006-2008, coordinado por la vicepresidenta primera del Gobierno, que implica a ocho ministerios. De los ocho objetivos que contiene, cinco están relacionados directamente con el control de la inmigración irregular. Ha supuesto un incremento de policías y guardias civiles.
 - b) Internacionales
 - i. Bilaterales:
 - Se está llevando a cabo un esfuerzo de negociación y colaboración con los países africanos de origen o tránsito de los flujos migratorios irregulares.

- Como contrapartida a esta colaboración, los países africanos han solicitado cooperación y asistencia técnica para el control de fronteras, gestión y lucha contra la inmigración irregular, así como la entrega de equipamiento y material vinculado con estas áreas (patrulleras, medios aéreos, vehículos todo terreno, material informático y de comunicaciones, camiones, ambulancias, motos quads) y formación de sus efectivos.

ii. Multilaterales

- España ha logrado que la inmigración constituya una prioridad, a escala global, para la UE trascendiendo así lo que es el contexto propio de las cuestiones de Interior (el ámbito JAI). Esa prioridad y sensibilidad de la UE hacia los problemas migratorios se ha visto reflejada en diversas Comunicaciones de la Comisión y Conclusiones del Consejo JAI (Justicia y Asuntos de Interior),
- España ha conseguido trasladar a la UE el mismo enfoque y el mismo tratamiento que venimos defendiendo e implantando en nuestra política nacional sobre inmigración: el tratamiento integral, que contempla todos los distintos aspectos relacionados con la inmigración, en un enfoque que no está sólo limitado a la lucha contra la inmigración ilegal.
- En el Consejo Europeo de diciembre de 2005 se aprobó y se inició la puesta en marcha del “Enfoque Global sobre Migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo”, impulsado por el presidente Zapatero en la cumbre informal de Hampton Court.
- En el contexto de este “Enfoque Global”, España, junto con Francia y Marruecos, y la colaboración de la Comisión Europea, organizó, en julio de 2006, la Conferencia Euroafricana sobre Migración y Desarrollo de Rabat cuyo Plan de Acción está iniciando ya su proceso de desarrollo.
- España ha contribuido decisivamente al impulso de cuatro nuevos Fondos UE en materia de Fronteras, Asilo, Retorno e Integración. En el período 2007/2008 España es la primera beneficiaria del fondo de fronteras, esperando una asignación de unos 60 millones de euros, y la primera beneficiaria también en el conjunto global de los cuatro fondos, donde la previsión de percepción es de unos 87 millones de euros. El Ministerio del Interior está desarrollando una estructura específica para la gestión de los fondos de fronteras y retorno.
- En cuanto a FRONTEX que inició su andadura en 2005, España ha sido uno de los países que con mayor fuerza ha liderado el apoyo e impulso a su creación y puesta en marcha.
- España ha impulsado el desarrollo de un inventario de equipos de control y vigilancia de las fronteras exteriores que cada uno de los Estados Miembros pone a disposición de la Agencia. Este inventario es ya una realidad.

Todas estas medidas se han visto reflejadas en los siguientes indicadores de actividad contra la inmigración irregular:

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
RETORNOS	19.273	15.258	11.280	14.750	11.698	8.881	6.181
READMISIONES	47.389	52.010	83.409	51.413	38.993	11.311	9.249
EXPULSIONES	11.567	11.002	13.296	14.104	12.159	3.817	1.226
DEVOLUCIONES	21.216	14.368	13.136	13.684	14.275	22.984	22.716

Como señala el Programa de La Haya, la Unión Europea no puede limitar sus relaciones con los países terceros a la mera readmisión sino que debe ofrecerles, como corolario, una asociación estratégica. Debemos ser, además, sensibles a las relaciones entre el norte de África y el África Subsahariana y contribuir a impulsarlas. Marruecos es de nuevo vital en este esfuerzo.

La reciente Comunicación de la Comisión, de 3 de octubre de 2007, sobre "El interés europeo: Triunfar en la era de la mundialización" confirmó que, en una Europa sin fronteras internas, las demandas cambiantes de una sociedad que envejece y un mercado laboral en evolución constante desafían los supuestos establecidos sobre la inmigración de origen extracomunitario. Debe procederse a una nueva reflexión global en materia de migración para lograr un equilibrio razonable entre el riesgo de escasez de mano de obra en el mercado laboral, el impacto económico, las consecuencias sociales negativas, las políticas de integración y los objetivos de la política exterior.

No quiero extenderme más y deseo agradecerles, la atención que han concedido a éstas breves reflexiones sobre uno de los grandes desafíos de nuestro tiempo. Nuestras sociedades de bienestar, que tanto atraen a los desheredados de nuestra época, no pueden convertirse en fortalezas impermeables y egoístas, sino que, incluso para su propia supervivencia, deben ofrecer un trato justo y digno a los que llaman a su puerta.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

La lucha contra la inmigración irregular

El marco jurídico internacional para la protección de personas en un contexto de lucha contra la inmigración irregular en la Unión Europea
María-Teresa Gil-Bazo

EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS EN UN CONTEXTO DE LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN LA UNIÓN EUROPEA

María-Teresa Gil-Bazo

Doctora en Derecho Internacional.

Profesora de Derecho en Newcastle Law School, Universidad de Newcastle.

Investigadora asociada en el Centro de Estudios para los Refugiados.

Universidad de Oxford

En los últimos años la lucha contra la inmigración irregular ha recibido una creciente atención desde el punto de vista jurídico y desde el ámbito de políticas. Los estados están actuando dentro y fuera de sus fronteras tanto a nivel individual, como en el marco de organizaciones internacionales o acuerdos multilaterales. En este contexto, han aumentado las iniciativas de la Unión Europea (UE) para un mayor control de sus fronteras exteriores y, con ello, el número de temas relacionados con la protección de los derechos humanos de los refugiados y de otros migrantes, antes y durante su viaje a territorio europeo.

Considerando que el ordenamiento jurídico internacional se basa en la igualdad soberana de los estados y en el deber de no interferir en asuntos propios de otros estados, la ley internacional obliga al Estado dentro de su propio territorio. Pero si bien el derecho internacional está concebido para ser aplicado dentro del territorio de los estados, ello no significa que éste sea su único ámbito de actuación. De hecho, ya se ha dado la circunstancia de que algunos estados han sido detectados en infracción de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos por acciones emprendidas fuera de sus territorios, pero bajo su jurisdicción.

Este trabajo explorará, en primer lugar, la naturaleza ampliada de la actividad estatal en el control de la inmigración irregular, ya sea por tierra o mar, dentro del marco institucional y legislativo de la UE. Se prestará especial atención a las acciones de la UE y sus Estados Miembros en la lucha contra la inmigración irregular desde África. A continuación, se cuestionará la percepción de que los inmigrantes irregulares, incluidos los solicitantes de asilo político, están (en virtud de sus estatus de inmigrante) fuera de la protección de la ley cuando los Estados actúan fuera de sus fronteras precisamente para prevenir la llegada ilegal de no nacionales. Este trabajo también analizará todas aquellas situaciones que se derivan de la aplicación e interpretación de la legalidad internacional que ampara los derechos humanos, con especial atención al marco jurídico internacional aplicable a las personas antes y durante su viaje a los países de destino.

La continua ampliación de la cooperación de la UE con terceros países en la lucha contra la migración irregular

Tras la entrada en vigor en el año 1999¹ del Tratado de Ámsterdam y el lanzamiento a fines de ese mismo año de la Dimensión Exterior de Justicia y Asuntos Internos por el Consejo de Tampere, la UE se puso a trabajar con diligencia en el desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, incluyendo el establecimiento de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) entre los Estados Miembros, además de una política hacia terceros países para complementar estas propuestas. La Dimensión Exterior de Justicia y Asuntos Internos tiene como objetivo proyectar las políticas migratorias y de asilo de la Unión Europea más allá de sus fronteras, incorporando el componente de Justicia y Asuntos Internos sus relaciones con terceros países de todo el mundo. La Comisión examinó este asunto en su Comunicación de 2002 titulada “Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con terceros Países”, donde abordó la relación entre inmigración y desarrollo y analizó la efectividad de los recursos financieros disponibles a nivel comunitario para la repatriación de inmigrantes y personas con solicitudes de asilo rechazadas, el control de las fronteras exteriores y los proyectos de migración y asilo en terceros países². Este planteamiento fue confirmado por la adopción, en noviembre de 2004, del Programa Plurianual para la Zona de Libertad, Seguridad y Justicia (“Programa de La Haya”), que marca las directrices para el desarrollo de políticas de asilo de la Unión Europea en la era post Ámsterdam³.

En la práctica, este proceso fue complementado por la creación en 2004 de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX, por su sigla en inglés)⁴. Sus principales tareas se enumeran en el artículo 2 e incluyen la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados Miembros, la asistencia a los Estados Miembros para la formación de los policías fronterizos nacionales y un incremento en la asistencia técnica, llevar a cabo análisis de riesgos y apoyar a los Estados Miembros en la organización de operaciones conjuntas de retorno. En 2007, FRONTEX fue complementada por los Equipos de Intervención Rápida en las Fronteras (RABIT, por su sigla en inglés)⁵, un mecanismo de asistencia operativa que actúa con celeridad durante un período de tiempo limitado cuando uno de los Estados Miembros afronta una situación excepcional de urgencia y presión derivada de la llegada a sus fronteras de un número importante de migrantes que, de forma ilegal, intenta entrar en su territorio.

Este proceso político y operativo se ha traducido también en la incorporación en el Tratado de Lisboa de las bases legales necesarias para la puesta en marcha de las medidas que permitan desarrollar la “asociación y cooperación con terceros países con el fin de gestionar los flujos de personas que soliciten asilo o protección subsidiaria o temporal”⁶. Por tanto, una vez que el Tratado de Lisboa entre en vigor, se espera legislación en este ámbito y un conjunto de acuerdos internacionales con terceros países. Los asuntos de protección y control migratorio que surjan estarán así mucho mejor insertados en el marco legal e institucional de la Unión.

1. (1997) OJ C340.

2. COM (2002) 703 final.

3. Documento del Consejo 14292/1/04 REV 1, Anexo I, 8 de diciembre de 2004.

4. Reglamento del Consejo (CE) No. 2007/2004, (2004) OJ L 349/1.

5. Reglamento (CE) No. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo; (2007) OJ L 199/30.

6. Artículo 63(2)(g) del Tratado de Lisboa, enmienda al Tratado de la Unión Europea y al Tratado que establece la Comunidad Europea; (2007) OJ C306

La “Zona Caliente” (Hot Spot): Reforzamiento del control de las fronteras externas de la UE con África

El marco de cooperación en material de control migratorio y asilo descrito anteriormente se ha desarrollado particularmente en el caso de los países de África Occidental y del Norte, debido a la proximidad fronteriza y a las relaciones existentes entre los países del Mediterráneo en el marco del llamado Proceso de Barcelona (Gil-Bazo, 2006).

El Partenariado Euromediterráneo inaugurado en la Conferencia de Barcelona de 1995 fijó objetivos políticos a largo plazo que incluían la cooperación política y de seguridad, además de la cooperación en el ámbito social, cultural y humano. En 2002, se adoptó un Plan de Acción en Valencia que dio más orientaciones para reforzar la cooperación en la región del Mediterráneo en tres asuntos principales relativos a Justicia y Asuntos Internos: migración, reformas judiciales y lucha contra la criminalidad⁷. Esta estructura también fue reforzada por el lanzamiento en 2003 de la Política Europea de Vecindad, diseñada a partir de la cooperación ya existente y los acuerdos de asociación con terceros países⁸.

La prioridad otorgada por la Unión Europea a las relaciones con sus socios mediterráneos de África del Norte responde al hecho de que esta región es una de las mayores rutas de tránsito a Europa, por tierra y por mar. La aproximación europea apunta no sólo a estrechar las relaciones entre la UE y África del Norte, sino también a fortalecer la capacidad de los estados de África del Norte para relacionarse con sus propios vecinos del sur, así como la capacidad de los propios países y regiones africanas para ofrecer protección. El objetivo oculto es prevenir movimientos migratorios secundarios y es consistente con el fin último de evitar los arribos a Europa.

Esta aproximación de largo alcance hacia los países de África concitó acuerdo con la adopción por parte del Consejo Europeo, en diciembre de 2005, del Enfoque Global sobre Migración⁹, cuyas prioridades de acción se focalizan en África y el Mediterráneo e incluyen el fortalecimiento de la protección en la zona, el incremento del diálogo interinstitucional entre la UE y la Unión Africana sobre asuntos migratorios y la implementación efectiva del artículo 13 del Acuerdo de Cotonou¹⁰ suscrito con los países subsaharianos, que impone a ambas partes la obligación de readmitir a cualquiera de sus nacionales que se encuentre ilegalmente en el territorio de la otra parte.

A la atención que la UE y sus Estados Miembros han puesto en la migración irregular en la región hay que agregar el aumento en las actividades por parte de organizaciones internacionales, especialmente el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En 2005, ACNUR lanzó una iniciativa, financiada por la UE, para analizar el complejo tema de los movimientos de población desde África subsahariana a Europa y su impacto en la protección de refugiados. El proyecto “Hacia un Espacio de Protección en el Norte de África” se focaliza en la región norte del continente (Argelia, Mauritania, Túnez, Marruecos y Libia) y tiene tres objetivos principales: aumentar el conocimiento y la comprensión de los movimientos de población vía África del Norte; fortalecer los mecanismos de protección y de solicitud de asilo en la región;

7. El Plan de Acción puede revisarse en: http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/val/action.pdf

8. COM (2003) 104 final

9. Documento 15914/05. Conclusión 3, Anexo I.

10. Acuerdo de Asociación entre los miembros del Grupo de Estados de África, Caribe y el Pacífico, por un lado, y la Comunidad Europea y sus estados miembros, por otro; (2000) OJ L317/3.

y desarrollar una estrategia multilateral para afrontar las consecuencias del rescate y la intercepción en el mar de barcos cargados de personas que intentan llegar a Europa. ACNUR cree que “debido a que el asunto de los refugiados ha sido ignorado ampliamente a la hora de valorar la migración de tránsito, comparativamente se sabe muy poco sobre el número potencial de refugiados que se mezclan con los migrantes irregulares en sus intentos por alcanzar Europa”. El tema de la intercepción de barcos en alta mar es complejo y a menudo poco tratado, ya que provoca preocupaciones respecto a qué Estado es responsable por los solicitantes de asilo que puedan ir en el barco. En el marco de este proyecto, ACNUR intenta promover una aproximación multilateral que involucre a la Unión Europea, a los países de tránsito y a organizaciones internacionales relevantes¹¹.

Protección en “Tierra de Nadie” (No Man’s Land)

Como se ha mencionado anteriormente, los estados están actuando con mayor frecuencia fuera de sus fronteras, también en alta mar, tanto individual como colectivamente en un contexto de permanente ampliación de acuerdos multilaterales, incluidas operaciones a través de FRONTEX (Carrera, 2007; Jorry, 2007).

El conjunto de prácticas vinculadas a la “no llegada” de migrantes plantea asuntos de diversa naturaleza legal, pero lo crucial es que el sistema en su conjunto se fomenta en una idea errónea: que las obligaciones de los estados hacia los migrantes irregulares, incluidos los refugiados, no les vinculan completamente hasta que los individuos no logran entrar en el Estado receptor. La interpretación que las obligaciones de los estados hacia los no nacionales están ligadas a la existencia de un nexo territorial explica los creativos recursos ideados por los estados y sus variadas prácticas para prevenir la llegada física de los refugiados a sus territorios. Así se busca desplazar el dominio de su actividad fuera del marco legal (constitucional o de otro tipo) del Estado y fuera del escrutinio de los tribunales domésticos (Nold, 2003).

Sin embargo, incluso cuando el control de la migración es una de las áreas tradicionales de ejercicio de la soberanía estatal, está bien regulado que aunque el derecho de los no nacionales a entrar o permanecer en un país no está garantizado como tal por la legislación internacional de derechos humanos, los estados tienen que ejercer el control de la inmigración consistentemente con sus obligaciones en este ámbito¹². Este planteamiento es consistente con la obligación impuesta a los estados por los instrumentos internacionales de derechos humanos para garantizar los derechos de todos los individuos en su territorio y sujetos a su jurisdicción¹³. Por consiguiente, las obligaciones de los estados en relación con los no nacionales son vinculantes cuando estos estén bajo su jurisdicción (Wilde, 2005). Asimismo, la responsabilidad internacional de los estados por la comisión de actos incorrectos es vinculante cuando operan en este contexto, incluso cuando actúan conjuntamente y en el marco de organizaciones internacionales (Goodwin-Gill, 2008).

De hecho, organismos de supervisión internacional se han manifestado en relación con el alcance territorial y personal de la aplicación del deber de proteger los derechos humanos individuales. La Corte Europea de

11. ACNUR Noticias, 1 febrero 2005.

12. *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, juicio del 24 de abril de 1985, para.59.

13. Artículo 2 (1) Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos (999 UNTS 171); Artículo 1, Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (ETS No.5).

Derechos Humanos ha dejado claro que la transferencia de competencias a organizaciones internacionales o la acción dentro de acuerdos multilaterales no absuelve a los estados de sus responsabilidades frente a los solicitantes de asilo según la legislación internacional en materia de derechos humanos. Sería incompatible con el propósito y objeto del Convenio si los estados firmantes fueran liberados de sus responsabilidades que recoge el mismo de acuerdo con el campo de actividad de dicha atribución¹⁴.

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha recordado a los estados parte de la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos que la norma general es que cada uno de los derechos del Convenio debe garantizarse sin discriminar entre ciudadanos y extranjeros, y aunque el Convenio no garantiza el derecho de los extranjeros a ingresar y residir en el territorio de uno de los estados parte, en algunas circunstancias un extranjero puede disfrutar de la protección del Convenio incluso en relación con su entrada o residencia, por ejemplo, cuando están en juego consideraciones de no discriminación, prohibición de trato inhumano o situaciones respecto a la vida familiar¹⁵.

Esta posición ha sido reforzada en vista del creciente compromiso de los estados en actividades fuera de sus territorios. El Comité tomó la iniciativa para clarificar estos puntos una vez más, enfatizando que “el disfrute de los derechos garantizados en el Convenio no está limitado a los ciudadanos de los estados que la han suscrito, sino que deben estar a disposición de todos los individuos sin importar su nacionalidad o condición de apátrida, como solicitantes de asilo, refugiados, trabajadores migrantes y otras personas, que pueden encontrarse en el territorio o bajo la jurisdicción de un Estado parte. Este principio también se aplica a aquellos dentro de la competencia o el control efectivo de las fuerzas de un Estado que actúa fuera de su territorio, sin importar las circunstancias en las cuales se ha obtenido esta competencia o control efectivo”¹⁶.

Una vez establecido que las obligaciones internacionales pueden vincular la responsabilidad de un Estado en el contexto de los controles migratorios, la cuestión que surge a veces es cuáles, entre los derechos humanos reconocidos internacionalmente, son aplicables extraterritorialmente. Se sostiene que, en principio cualquier disposición vinculada a un acto de traslado forzoso o el rechazo de entrada puede ser invocado por cualquier persona con independencia de su estatus migratorio: “(...) considerando que una medida de extradición tiene consecuencias que pueden afectar negativamente el disfrute de los derechos del Convenio se pueden recordar, asumiendo que las consecuencias no son lejanas, las obligaciones de un Estado firmante bajo la *garantía relevante del Convenio*” (la cursiva es mía)¹⁷.

Por consiguiente, las obligaciones de los estados hacia los migrantes irregulares, incluidos los refugiados, no sólo están vinculadas a la presencia de la persona en el territorio del Estado. Estas obligaciones pueden activarse en cualquier etapa del proceso migratorio, incluso antes de que el individuo abandone su país de origen, desde el momento en que entran en la jurisdicción del Estado en cuestión siempre que la medida tenga consecuencias que afecten negativamente el disfrute de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

14. *TI v. the United Kingdom*, 7 de marzo de 2000.

15. Comentario General HRC No.15: La posición de los extranjeros bajo el Convenio, 1986, párrafos 2 y 5.

16. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Comentario General No. 31 sobre el artículo 2 del Convenio: La Naturaleza de la Obligación Legal General Impuesta a los Estados Parte del Convenio, 21 de abril de 2004, párrafo 10.

17. *Soering v. the United Kingdom*, juicio del 26 de junio de 1989, para.85.

Ley internacional y protección de los migrantes irregulares antes y durante el proceso de migración

Como se ha destacado en los párrafos anteriores, aunque los estados son soberanos para controlar la entrada y la estancia en sus territorios, este poder no opera fuera de las fronteras legales; más bien al contrario, el poder de los estados para controlar la migración debe ser ejercido de buena fe, lo que incluye obligaciones con relación a individuos que aún no han dejado sus países de origen o que todavía no han alcanzado su destino (Goodwin-Gill, 2004).

No obstante, la cuestión que surge es en qué momento estas obligaciones son vinculantes. Los individuos que desean abandonar sus países pueden superar las restricciones (como sanciones a los transportistas, régimen de visados, etc.), las prácticas de intercepción y las limitaciones de entrada (basadas en conceptos como de zona fronteriza o tercer país seguro). Sólo si ellos superan estos obstáculos pueden acceder a los procedimientos que les permiten defender su derecho a quedarse.

En el contexto de la migración, el derecho más fundamental es el derecho a dejar un país, incluso el propio, lo que está garantizado en el artículo 12(2) del Convenio de Derechos Civiles y Políticos. El Comité de Derechos Humanos ha hecho notar que la práctica de los estados —normas y medidas administrativas— a menudo afecta negativamente el derecho de las personas a abandonar un país, en particular, el propio. En consecuencia, se ha indicado que es sumamente importante que los estados informen de todas las restricciones legales y prácticas que imponen al derecho de salida, tanto a nacionales como a extranjeros, para que el Comité pueda valorar si estas normas y prácticas se ajustan o no al artículo 12 del Convenio. Específicamente, el Comité ha solicitado a los estados que en sus informes habituales incluyan información sobre las sanciones que imponen a los transportistas internacionales que trasladan a sus territorios a personas sin los documentos necesarios, siempre que dichas medidas afecten el derecho de las personas a salir de otro país¹⁸.

El derecho a dejar el propio país puede ser afectado también por la imposición de regímenes de visado. La ya desaparecida Comisión Europea de Derechos Humanos dejó abierta la puerta a que los Estados suscriptores del Convenio Europeo de Derechos Humanos tuvieran que asumir responsabilidades por las acciones de sus representaciones diplomáticas y consulares en el exterior¹⁹, al sugerir que la denegación de visados a personas que ansiaban dejar sus países de origen bajo algunas circunstancias podía constituir una infracción al Convenio.

Además, la acción de un Estado —ya sea en forma individual o colectiva—, que suponga exponer a un individuo a un trato prohibido en cualquier país puede vincular la responsabilidad de los estados por atentar contra el derecho del *non-refoulement* (no devolución) como han establecido diferentes instrumentos jurídicos (Lauterpacht y Bethlehem, 2003).

En particular, el artículo 3(1) del Convenio contra la Tortura incluye una prohibición de exponer a cualquiera a situaciones de tortura, en los

18. Comentario General UN HRC, Nº27.

19. *X v. Federal Republic of Germany*, Aplicación 1611/62.

siguientes términos: “Ningún Estado firmante de esta Convención expulsará, devolverá (*refouler*) o extraditará a personas a cualquier Estado donde existan fundamentos sustantivos para creer que podría estar en riesgo de ser torturado”.

El Comité de Naciones Unidas contra la Tortura ha desarrollado un contundente cuerpo jurídico sobre el alcance de esta disposición, que se refleja también en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el artículo 7 del Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Cabe destacar que la prohibición de no exponer a una persona ante un riesgo real de tortura constituye una norma de *ius cogens* y, por tanto, no permite derogación o excepción, incluso en el contexto de seguridad nacional (Allain, 2001). Esta posición ha sido confirmada por el Comité contra la Tortura²⁰ y la Corte Europea de Derechos Humanos²¹.

El sistema de garantías y protecciones sería ineficiente si los individuos no tuvieran la posibilidad legal y práctica de llevar sus casos ante las autoridades nacionales competentes. Por consiguiente, el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos garantiza que “toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional”. La Corte Europea de Derechos Humanos ha interpretado que para que una reparación sea efectiva, tiene que implicar suspensión. La Corte ha dejado claro que la noción de recurso efectivo según el artículo 13 requiere que el recurso pueda prevenir la ejecución de medidas contrarias al Convenio y evitar sus efectos potencialmente irreversibles, ya que sería inconsistente con el artículo 13 que estas medidas fueran ejecutadas antes de que las autoridades nacionales hubieran examinado si eran o no compatibles con el Convenio²².

Conclusión

Este documento ha examinado la naturaleza ampliada de la cooperación de la Unión Europea con terceros países en la lucha contra la migración irregular por tierra y mar, especialmente desde África. Se ha demostrado que a pesar de la percepción de que los migrantes irregulares en tránsito hacia su lugar de destino entran en una especie de “limbo legal”, la ley internacional, y en particular la legislación internacional sobre derechos humanos, obliga a los estados en el ejercicio de sus poderes para controlar la inmigración irregular y puede conducir a responsabilidades internacionales por la comisión de un acto internacionalmente ilícito cuando un derecho humano internacionalmente reconocido se ve limitado por una medida de control migratorio. En particular, deben ser examinados el derecho a abandonar cualquier país, el derecho a estar libre de tortura (incluso en el contexto de *non refoulement*) y el derecho a un recurso efectivo.

Por tanto, el asunto en juego no es la carencia de un marco legal aplicable a estos casos, sino la falta de responsabilidad en la que pueden caer los estados al actuar fuera de sus fronteras y, por consiguiente, fuera del escrutinio de su propio marco institucional, incluido el control judicial de las acciones del Estado.

20. *Agiza v. Sweden*, Comunicación No. 233/2003, Decisión del 20 de mayo de 2005.

21. *Saadi v. Italy*, Aplicación 13229/03, juicio del 28 de febrero de 2008.

22. *Conka v. Belgium*, juicio del 15 de enero de 2002, párrafo 79.

Referencias bibliográficas

ALLAIN, Jean. "The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement". *International Journal of Refugee Law*. Vol. 13. No. 4 (2001). P. 533-558.

CARRERA, Sergio. "The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands". *CHALLENGE Paper Series*. (March 2007).

GIL-BAZO, María-Teresa. "The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's Justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited". *International Journal of Refugee Law*. Vol. 18. No. 3-4 (2006). P. 571-600.

GOODWIN-GILL, Guy. "The Extraterritorial Processing of Claims to Asylum or Protection: The Legal Responsibilities of States and International Organisations". *The University of Technology Sydney Law Review* (2008). (In print - Copy on file with author)

GOODWIN-GILL, Guy. "State Responsibility and the "Good Faith" Obligation in International Law". En: FITZMAURICE, Malgosia and SAROOSHI, Dan (eds.) *Issues of State Responsibility before International Judicial Institutions*. Oxford: Hart, 2004. P. 75-104.

JORRY, Hélène. "Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?". *CHALLENGE Paper Series* (March 2007).

LAUTERPACHT, Sir Elihu and BETHLEHEM, Daniel. "The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion". En: FELLER, Erika, TÜRK, Volker, and NICHOLSON, Frances (eds.) *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 89-177.

NOLL, Gregor. "Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones". *European Journal of Migration and Law*. No. 5 (2003). P. 303-342.

WILDE, Ralph. "Legal 'Black Hole'? Extraterritorial state action and international treaty law on civil and political rights". *Michigan Journal of International Law*. Vol. 26. No. 3 (2005). P. 739-8

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

La lucha contra la inmigración irregular

Gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea: Frontex y los desafíos que plantea la inmigración irregular
Miriam Mir

GESTIÓN DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA: FRONTEX Y LOS DESAFÍOS QUE PLANTEA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

Miriam Mir

Asistente de investigación en la Sección de Justicia y Asuntos de Interior en el Centre for European Policy Studies (CEPS) de Bruselas

La Unión Europea está desarrollando un modelo de gestión de fronteras dirigido a ser una “respuesta global e integrada” a los desafíos que surgen de la inmigración irregular a través de las fronteras comunes exteriores. Dentro de este modelo, las fronteras marítimas meridionales constituyen uno de los objetivos fundamentales.

La prioridad que se ha fijado en las fronteras exteriores ha tenido lugar juntamente con la aparición de un “planteamiento global sobre la migración”. Un planteamiento que se dirige a asegurar una respuesta multifacética que cubre todas las dimensiones relativas a la inmigración, con especial atención a la movilidad irregular de nacionales de terceros países provenientes de África. Esta política europea parece estar basada en dos enfoques distintos, pero estrechamente interrelacionados y complementarios entre ellos: por un lado, un enfoque integrado para la gestión de las fronteras territoriales comunes y, por el otro, una política global que abarque todos los aspectos de la inmigración.

En este artículo ofreceré algunas reflexiones y plantearé varias cuestiones sobre estos enfoques, centrándome en la naturaleza, ámbito e implicaciones prácticas de la implementación del *modelo de gestión integrada de las fronteras* y de su relación con la *política común de inmigración* que se está elaborando en el ámbito europeo.

En la primera sección proporcionaré una breve introducción sobre los últimos desarrollos en las políticas europeas, y veremos como se ha ido consolidando una asociación estrecha entre la gestión integrada de las fronteras exteriores comunes de la UE y la política europea de inmigración. Tal y como argumentaremos, una de las premisas dominantes que se esconde detrás de este discurso político, aparentemente renovado, es el aumento de la seguridad en las fronteras territoriales europeas a través de un incremento en el uso de medidas coercitivas y de la tecnología para la vigilancia, así como el despliegue de un sistema de acciones llevado a cabo bajo el mando de la Agencia Europea de Control de Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea –más conocida como FRONTEX.

La autora querría agradecer a Sergio Carrera (CEPS) por sus comentarios y su inestimable ayuda en la realización de este artículo

En la segunda sección evaluaremos la manera como FRONTEX se presenta como la principal herramienta institucional responsable para llevar a cabo esta gestión de las fronteras europeas. El aumento de sus competencias y sus capacidades se concibe a nivel oficial como una condición fundamental para el logro de un “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, y para materializar el modelo europeo de gestión de las fronteras. Expondremos las debilidades y lagunas que la Agencia europea debe hacer frente a la hora de llevar a cabo sus actividades y operaciones.

Finalmente, en la tercera sección, presentaremos una serie de vulnerabilidades características de las “Operaciones Conjuntas” coordinadas por FRONTEX, tomando como ejemplo la operación HERA, en las islas Canarias (España), que de momento ha sido la acción de más larga duración coordinada por FRONTEX. Mediante este caso práctico, reflejaremos cómo la cooperación operativa coordinada por FRONTEX encuentra su base legal en una “dimensión externa”, y acoge un proceso de exteriorización o “extra-territorialidad” de las fronteras europeas que va expandiendo este control hacia los territorios marítimos de los países africanos. La exteriorización de la gestión de fronteras también implica un dominio sobre la movilidad de los nacionales de terceros países sin a veces establecer su estatus legal. Miraremos las verdaderas implicaciones que esta práctica institucionalizada de control prefronterizo está teniendo en términos de derechos humanos y derecho comunitario.

Una “respuesta global e integrada” al fenómeno de la inmigración irregular

La idea de mejorar la gestión de las fronteras de la UE ha ido adquiriendo importancia en los últimos años. Actualmente, vemos reflejada esta idea en el nuevo *Tratado de Lisboa* (en vigor desde el 1 enero 2009), en su *artículo 62.c*, donde se establece que “La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo: c. instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores”¹.

Asimismo, una de las principales prioridades de la *Presidencia Portuguesa de la UE* identificadas en su programa es “la mejora de la gestión integrada de las fronteras” para afrontar “la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de personas”². Una prioridad que no es del todo nueva, ya que se ha venido recogiendo a lo largo de las últimas presidencias. Precisamente fue la presidencia finlandesa (segundo trimestre 2006) la que hizo un considerable esfuerzo para consolidar el concepto de *Gestión Integrada de las fronteras*³, estableciendo que “la gestión de las fronteras exteriores” debe ser integrada y cubrir todos los aspectos relacionados con las fronteras, incluso los riesgos que la UE se supone debe afrontar. Para alcanzar el cumplimiento de estos dos objetivos, la UE buscará el refuerzo de “una área de vigilancia”, haciendo un uso coercitivo del control de las fronteras y de la vigilancia como principales instrumentos (Hobbing, 2006).

De hecho, la llamada a asegurar una *respuesta global* que cubriera todas las dimensiones relevantes de la inmigración, ya fue adoptada en la reunión del Consejo europeo de diciembre de 2005⁴. El Consejo definió en aquella reunión el *Planteamiento Global sobre la migración* con el propósito de reducir los “flujos de inmigración ilegal y la pérdida de vidas humanas, garantizar que los migrantes ilegales retornen sanos y salvos,

1. *Diario Oficial de la Unión Europea*. C306. 17 de diciembre de 2007. 2007/C 306/01. ISSN 1725-244X.
2. Presidencia portuguesa del Consejo de la UE. “Prioridades de la Presidencia Portuguesa”. *Una Unión más fuerte para un Mundo Mejor* (A Stronger Union for a Better World). Julio-diciembre 2007 [en línea]: http://www.eu2007.pt/UE/EN/Presidencia_Conselho/PriorPPUE/.
3. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 14 y 15 de diciembre 2006, 16879/1/06 REV1, CONCL 3, Bruselas, 12 de febrero de 2007.
4. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre 2005, 15914/1/05 REV1, CONCL 3, Bruselas, 30 de enero de 2006.

fomentar unas soluciones permanentes para los refugiados y potenciar la capacidad para gestionar mejor la inmigración”.

Como respuesta a esta llamada por parte del Consejo Europeo, en noviembre de 2006, la Comisión Europea presentó dos comunicaciones a este respecto. En primer lugar, encontramos la Comunicación sobre el “Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea”⁵. Esta Comunicación presentaba una serie de recomendaciones políticas destinadas a fomentar medidas operativas para tratar con la inmigración irregular y reforzar “el control y la vigilancia” de la frontera marítima meridional de Europa. Además, con relación al control de las fronteras marítimas, la Comisión resaltó que era necesario adoptar dos enfoques: 1) medidas operativas dirigidas a “combatir la inmigración irregular”, y reforzar el control y la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores; y 2) crear una dimensión exterior basada en las relaciones existentes y la cooperación con países terceros.

Según la Comisión Europea: “Las actividades operativas diseñadas para luchar contra la inmigración ilegal tienen que entenderse en el contexto más amplio del enfoque global respecto de la inmigración”. La gestión de las fronteras es por lo tanto una parte integral de la política europea sobre inmigración irregular. A la luz de esto y siguiendo las directrices propuestas en las conclusiones del Consejo Europeo sobre el *Enfoque Global de la Migración*⁶, la Comisión publicó otra Comunicación, en noviembre de 2006, titulada “El Planteamiento global sobre la migración un año después”⁷. Esta Comunicación ofreció una visión general de las acciones políticas europeas centradas principalmente en la región de África y el Mediterráneo. Replanteaba la importancia de una “gestión integrada de las fronteras marítimas”, y su refuerzo en “la lucha contra la inmigración ilegal”.

Así pues, una vez más podemos ver como “el Planteamiento Global sobre la Migración” ante todo se centra en acciones en África y el Mediterráneo. En general, la estrategia dirigida por la UE, sobretodo por el Consejo, es la de aprobar acciones concretas con la intención de incrementar la cooperación entre los países miembros y países terceros.

De hecho, ambos enfoques, el integrado y el global, constituyen una innovadora estrategia política y discursiva de ámbito europeo cuyo propósito real es presentar de una manera más “elegante” la visión conforme a que más medidas de seguridad en las fronteras marítimas meridionales externas comunes son la “solución” más plausible a los desafíos y dilemas que actualmente Europa está afrontando en las áreas fronterizas. Además, esto se traduce a nivel oficial como el ingrediente crucial de una llamada “política exhaustiva sobre inmigración irregular”. En la última Estrategia Política Anual para el 2008 publicada por la Comisión Europea⁸, se refuerza esta tendencia cuando se establece que la Comisión ha demostrado su capacidad para la creación de “medidas dirigidas a apoyar los estados miembros para gestionar las fronteras exteriores de la UE y afrontar la inmigración” (Carrera y Geyer, 2007).

El modelo de gestión integrada de fronteras y la actual política europea sobre inmigración irregular legitiman la práctica y la promoción de un paradigma de control y vigilancia, cuya aplicación mediante sistemas como cooperación operativa, análisis de riesgos e intercambio de información abre una serie de preocupaciones en relación con el principio

5. Comunicación de la Comisión sobre el ‘Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea’, COM(2006) 733 final, Bruselas, 30 de noviembre de 2006.
6. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre 2005, 15914/1/05 REV1, CONCL 3, Bruselas, 30 de enero de 2006.
7. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, ‘El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración’, COM(2006) 735 final, Bruselas, 30 de noviembre de 2006.
8. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, *Estrategia Política Anual para 2008*, COM(2007) 65 final, Bruselas, 21 de febrero de 2007.

de legalidad y transparencia, de la misma manera que la conformidad con los derechos humanos y la legislación comunitaria europea sobre fronteras (Mitsilegas, 2007). En este modelo europeo, FRONTEX se presenta como “el actor institucional” encargado de poner en la práctica el paradigma integrado y global. El enfoque de esta institución hacia el “refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales exteriores” ha sido claro desde el principio de sus actividades (octubre 2005), mediante el establecimiento de las operaciones marítimas conjuntas, análisis de riesgo y estudios de viabilidad. Como mostraremos en la siguiente sección, las competencias atribuidas a FRONTEX sufren de una serie de debilidades relacionadas con su naturaleza, ámbito e impacto.

FRONTEX: Haciendo frente a los desafíos impuestos por la inmigración irregular

FRONTEX se define como una entidad comunitaria apolítica y de inteligencia, con la finalidad de hacer operativa la estrategia de gestión de las fronteras de la UE⁹. Su rol más importante es el de coordinar operaciones conjuntas basadas en análisis de riesgos (los cuales se mantienen en secreto). Además, destacan otras tareas como la de asistir a los Estados Miembros en circunstancias que requieran asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y proveer a los Estados Miembros del apoyo necesario en la organización de operaciones conjuntas de retorno.

Por lo tanto, aunque los Estados Miembros permanezcan al cargo de la gestión de sus fronteras, FRONTEX será la encargada de coordinar la cooperación entre ellos, y asegurar que los Estados Miembros involucrados en estas operaciones actúen de conformidad con las obligaciones legales europeas e internacionales (Jorry, 2007). Aún así, cuando observamos el desarrollo de las operaciones llevadas a cabo, encontramos ciertas prácticas que merecen ser examinadas en detalle.

FRONTEX es supuestamente una entidad comunitaria apolítica (Carrera, 2007). No obstante, veremos que su capacidad de acción, sobretudo en su competencia de coordinación, depende básicamente de la cooperación/solidaridad proporcionada por los Estados Miembros, ya que son ellos quienes tienen la soberanía sobre sus fronteras exteriores (Guild, 2003). De hecho, FRONTEX sólo puede actuar bajo requerimiento de los Estados Miembros (art. 8 de su reglamento) o bien iniciar sus propias acciones, basándose en sus análisis de riesgos, pero siempre en cooperación con los Estados Miembros implicados¹⁰.

Hasta el momento la agencia europea no disponía de recursos propios y los Estados Miembros no estaban bajo ninguna obligación legal de colaborar en las operaciones propuestas por FRONTEX. Así, no ostentaba la capacidad de iniciar o coordinar acciones sin que antes los Estados Miembros decidieran proporcionar los recursos necesarios para ello, lo que conllevaba una falta de intervención rápida. Ahora, con el nuevo Tratado de Lisboa, vemos que en su *artículo 63* se incluye una cláusula donde se apela expresamente a este principio de solidaridad¹¹. Concretamente, se establece que las políticas de la Unión mencionadas en el capítulo relativo a los controles en las fronteras, asilo e inmigración, y su respectiva ejecución, “se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados Miembros”.

9. Reglamento (CE) No. 2007/2004 del Consejo, de 26 de Octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.

10. Reglamento (CE) No. 2007/2004 del Consejo, de 26 de Octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Art. 8 establece que “(...) cualquier Estado miembro enfrentado a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada para cumplir sus obligaciones en materia de control y vigilancia de sus fronteras exteriores podrá solicitar la asistencia de la Agencia”. La Comisión Europea también tiene un rol importante dentro de la gestión de Frontex, ya que tiene dos representantes en el Junta de gestión.

11. *Diario Oficial de la Unión Europea*. C306. 17 de diciembre de 2007. 2007/C 306/01. ISSN 1725-244X. Artículo 63 ter establece que “Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados Miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio”.

A la hora de buscar una mejora a esta debilidad, en la reunión de los ministros de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de febrero de 2007, se promovió el *establecimiento de un registro centralizado de equipo técnico* (CRATE)¹². Este inventario recoge todo el material técnico que los diferentes Estados Miembros están dispuestos a poner temporalmente a disposición de otro Estado Miembro que lo requiera. Según informaciones publicadas por FRONTEX, actualmente el CRATE ha recibido la colaboración de 21 Estados Miembros que han proporcionado alrededor de 21 aviones, 25 helicópteros, más de 100 barcos, además de radares, vehículos, cámaras infrarrojas y otros equipos de alta tecnología¹³.

De la misma manera, las capacidades de FRONTEX también se ven reforzadas con la creación de los *equipos de intervención rápida en las fronteras* (RABIT)¹⁴, que van a estar compuestos por guardas fronterizos pertenecientes a sus respectivas fuerzas nacionales, los cuales van a tener que estar dispuestos a ser miembros del equipo formado por FRONTEX en un plazo máximo de *cinco días*. Al igual que lo que sucede con el CRATE, los Estados Miembros van a tener que contribuir con una lista de agentes fronterizos disponibles para la Agencia en cualquier momento.

La creación de estos equipos se basa en dar una *respuesta rápida* al requerimiento de un Estado Miembro que esté afrontando una situación urgente y excepcional en sus fronteras exteriores. En estas situaciones, la Agencia proveerá *apoyo* mediante el despliegue de guardas fronterizos y de asistencia técnica, por un período limitado de tiempo.

Así pues, es verdad que con la creación de estos equipos y el nuevo registro de equipo técnico se pretende proveer a FRONTEX de los recursos necesarios para intervenir de forma rápida y sin necesidad de tener que organizar cuáles van a ser los recursos puestos a su disposición o de apelar a la solidaridad de los otros Estados Miembros. Por el momento, el único despliegue realizado por estos equipos, en forma de simulación, se ha llevado a cabo en el aeropuerto de Porto (Portugal), en noviembre 2007, y colaboraron 16 Estados Miembros¹⁵. No obstante, la creación de estos equipos aún sigue planteando algunas cuestiones; concretamente, es importante conocer cuáles van a ser las competencias y las responsabilidades que van a tener estos agentes y, sobre todo, si estos agentes van a tener un entrenamiento adecuado de cara a la identificación de grupos especialmente vulnerables, como pueden ser las personas que soliciten asilo o las personas que han sido objeto de tráfico.

Adicionalmente a las operaciones conjuntas, y debido a la consideración de la frontera marítima meridional como "una área de alto riesgo donde la inmigración irregular por vía marítima es frecuente", basándose en el estudio de viabilidad MEDSEA, la Comisión europea anunció en mayo 2007 el establecimiento de una Red de Patrullas Costeras¹⁶. Esta Red va dirigida a la creación de una *cooperación operativa permanente* y tiene como principal objetivo el intercambio de información estratégica y táctica entre los Estados Miembros. En este caso, FRONTEX juntamente con algunos Estados Miembros como Portugal, España, Francia, Italia, Eslovenia, Malta, Grecia y Chipre, optan por un enfoque regional basado en una cooperación bilateral con los estados vecinos. El objetivo principal es "detectar y interceptar a las personas que lleguen a los territorios de los Estados Miembros, asegurando el salvamento de vidas en la mar, y además obtener una visión general de los flujos de personas entrando o saliendo de la area". En esta Red,

12. Basándose en el art. 7 del Reglamento (CE) No. 2007/2004, que establece que "La Agencia establecerá y gestionará, de modo centralizado, un inventario del equipo técnico de control y vigilancia de las fronteras exteriores perteneciente a los Estados Miembros, que éstos estén dispuestos a poner voluntaria y temporalmente a disposición de otros Estados Miembros que lo soliciten, previo análisis de las necesidades y riesgos por parte de la Agencia.

13. Nota de Prensa, *Frontex-Facts and Myths*, Ilkka Laitinen, 11 de junio de 2007 [en línea]: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art26.html

14. Reglamento (CE) No. 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) No. 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados. Hasta el momento ningún Estado Miembro ha solicitado el envío de equipos RABIT.

15. En esta simulación colaboraron: Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Lituania, Malta, Países Bajos, Rumania, Eslovaquia y España. Nota de Prensa, *Rapid Border Intervention Teams first time in action*, Frontex, 6 de noviembre de 2007 [en línea]: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art29.html

16. Nota de Prensa, *European Patrols Network*, Frontex, 24 de mayo de 2007 [en línea]: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art25.html

los Estados Miembros llevarán a cabo actividades de vigilancia y patrulla haciendo uso de su propio equipo técnico, mientras que FRONTEX proveerá asistencia en la preparación de los planes operativos, definiendo las áreas geográficas que han de ser cubiertas, y decidirá sobre la intensidad y uso de los recursos. En la práctica, la frontera marítima meridional se dividirá en varias zonas de patrulla que cubrirán permanentemente la vigilancia en casi todo el Mediterráneo, y cada zona estará coordinada bajo un *centro nacional de mando*. Según el Programa de Trabajo de FRONTEX para el 2008¹⁷, el siguiente paso para la total aplicación de la Red de Patrullas va a ser la creación de *centros de coordinación nacionales*, que coordinen permanente las actividades de todas las autoridades nacionales que desempeñen tareas de control de fronteras exteriores en la misma zona. Sin embargo parece que, mediante esta Red, FRONTEX pretende conseguir una vigilancia permanente en el Mediterráneo, donde la Agencia podría intervenir en la planificación de las operaciones, en vez de querer llevar a cabo la coordinación de operaciones de *carácter temporal*, basándose en situaciones o momentos concretos de especial necesidad. Además, observamos que con la creación de esta Red se promueve que un grupo de estados cooperen entre sí en ámbitos de vigilancia costera, incluida la vigilancia en mar abierto, sin la colaboración de los demás Estados Miembros.

Siguiendo este patrón diseñado para intensificar aún más la vigilancia en las fronteras exteriores marítimas meridionales, la Comisión Europea, en su Comunicación sobre el *Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la UE*, promovió también la creación de un *sistema europeo común de vigilancia de las fronteras* (EUROSUR), basado en el estudio de viabilidad BORTEC. Iniciativa que está siendo preparada por la Comisión Europea y que se incluye en su *Programa legislativo para el 2008*¹⁸.

Este sistema consistirá en "(...) unificar los sistemas nacionales de vigilancia que se utilizan actualmente en las fronteras exteriores marítimas meridionales" y mejorar el intercambio de información entre las autoridades que intervengan en el control de la frontera exterior. Dentro del marco de este sistema, también se está estudiando la posibilidad de que participen terceros países y utilizar las tecnologías modernas existentes, como el Sistema Europeo de Satélites de la Agencia Espacial Europea y el Sistema de Navegación Global (GALILEO). Por lo tanto, podemos apreciar que la estrategia de la UE, en la denominada "lucha contra la inmigración irregular", va dirigida cada vez más a incorporar el uso de la alta tecnología y de los intercambios de información.

Así pues, viendo los últimos desarrollos que han tenido lugar desde la creación de la Agencia en 2004, observamos que FRONTEX se centra cada vez más en la vigilancia y la seguridad de las fronteras exteriores de la UE a la hora de dar una respuesta al fenómeno de la inmigración, por lo que la intersección entre inmigración y seguridad cada vez parece más clara (Anderson y Bigo, 2003). Por este motivo, y ya que FRONTEX es la encargada de coordinar las operaciones conjuntas dirigidas a "controlar", a gestionar sus fronteras exteriores, creemos que estas acciones deben ser objeto de examen ya que pueden tener implicaciones en relación con los derechos humanos y vulnerar los derechos de los inmigrantes, como puede ser el derecho al asilo y a la protección en caso de devolución, expulsión o extradición, establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales¹⁹.

17. Frontex Programme of Work 2008 [en línea]: http://www.frontex.europa.eu/work_programme

18. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Programa legislativo y de trabajo de la Comisión para 2008, COM(2007) 640 final, Bruselas, 23 de octubre de 2007.

19. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C364, 18 de diciembre de 2000, 2000/C 364/01, ISSN 0257-7763. Artículos 18 y 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE va a tener un efecto vinculante a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Por último, proporcionaremos algunas reflexiones críticas sobre las competencias y funciones de la Agencia durante el desarrollo de las operaciones conjuntas. Concretamente, como caso práctico, nos centraremos en la operación HERA que tuvo lugar en las islas Canarias.

El Caso de las islas Canarias

En mayo de 2006 España requirió la asistencia de FRONTEX haciendo uso del mecanismo establecido en el artículo 8 de la Regulación de FRONTEX. No obstante, debido a la falta de cooperación de varios países de la UE, y a los diversos requerimientos administrativos, no fue hasta julio de 2006 cuando FRONTEX puso en marcha la coordinación de la operación conjunta en la frontera marítima sur, llamada HERA²⁰. Esta operación ha consistido en cuatro fases (Hera I, Hera II, Hera III) y actualmente nos encontramos en la llamada Hera 2007. Estas operaciones en su conjunto han representado la operación más duradera llevada a cabo por la Agencia.

Desde el principio, la operación Hera ha sido objeto de varios conflictos. Por una parte, la falta de solidaridad por parte de varios Estados Miembros al principio de la operación y, por otra parte, la fuerte “dimensión externa” que ha caracterizado la operación HERA al externalizar el control y la prevención de la movilidad de nacionales de terceros países *fuera del territorio común europeo* (Izquierdo, 2000).

En un principio, el objetivo prioritario de la operación Hera era reforzar el control y vigilancia de la zona comprendida entre la costa occidental y las costas africanas (concretamente, entre Canarias, por un lado, y Mauritania, Senegal y Cabo Verde por el otro), mediante *patrullas* en esta área, juntamente con las autoridades de los terceros países implicados. Además de las patrullas, se realizó un despliegue de expertos por parte de los diferentes Estados Miembros quienes procedieron a asistir en la *identificación de los inmigrantes* que llegaban a las islas. No obstante, el principal objetivo pareció ser el de disuadir a los “cayucos” de dejar las costas africanas y el de facilitar el retorno de los inmigrantes.

Uno de los primeros problemas surgidos fue la baja solidaridad ofrecida por algunos Estados Miembros a la hora de colaborar en esta operación. Como comentamos anteriormente, los recursos técnicos de FRONTEX dependen enteramente del apoyo recibido de los Estados Miembros, por lo que, por aquel entonces, la Agencia se encontró sin los recursos suficientes para cubrir la vigilancia a lo largo de la frontera marítima meridional. Al principio de la operación sólo tres Estados Miembros ofrecieron su apoyo en la operación: Italia, Portugal y Finlandia²¹.

Por su parte, las patrullas en las áreas costeras de Senegal, Mauritania, Cabo Verde y las Canarias también han sido fuente de conflictos destacados. Esta operación se ha basado en acuerdos bilaterales entre España y Mauritania y Senegal, respectivamente. Pero, ¿cuáles han sido los principales aspectos contenidos en estos acuerdos? ¿Cuál ha sido el principal interés del control de las aguas territoriales africanas? Y ¿bajo qué jurisdicción FRONTEX actúa al proveer asistencia en estas operaciones? Se han firmado acuerdos sobre migración legal, retorno voluntario o readmisión, sin embargo, el actual contenido de los memorándums firmados por España con Senegal, Mauritania y Cabo Verde que regulan

20. España participa en varias operaciones coordinadas por Frontex: HERA, centrada en las Islas Canarias; HERMES, Inmigración irregular entre las costas del norte de África y las Islas de Cerdeña y Baleares; MINERVA, Inmigración desde Marruecos hacia el sur de España (Ceuta, Algeciras, Almería).

21. Al principio, Alemania, Austria, Finlandia, Francia, Grecia, los Países Bajos, Italia, Portugal y el Reino Unido acordaron participar en la operación.

las bases por las que las autoridades españolas o FRONTEX pueden realizar acciones de vigilancia en territorio africano, parece que se mantiene en secreto, lo que es una práctica cuestionable. Estos memorándums pueden proveer provisiones relativas a vigilancia, control de las fronteras o los deberes y responsabilidades de los agentes, cuestiones que deberían estar sujetas a evaluación para ver si se cumplen con el *Derecho Comunitario e Internacional* y con el *Código de Fronteras Schengen*²².

La respuesta a la segunda pregunta, cuál es el interés en controlar las aguas africanas, parece estar enfocada principalmente en razones políticas e intereses por parte de los actores implicados. Se busca así controlar los flujos migratorios desde su punto de origen y tránsito, establecer acuerdos de cooperación y de readmisión con estos terceros países y, por último pero no menos importante, los intereses económicos implicados.

Finalmente, y en relación con la última pregunta, FRONTEX tendría que proveer el marco legal bajo el que se están llevando a cabo estas operaciones que van más allá de las fronteras europeas. Al encontrarnos fuera del territorio comunitario, debemos conocer qué garantías se aplican. Las fronteras exteriores de la UE son por definición las fronteras de los estados vecinos, por lo que las acciones que la UE lleve a cabo en relación con la gestión de la frontera común exterior tendrán consecuencias inmediatas y altamente controvertidas para los estados vecinos de la UE con los cuales se están procurando buenas relaciones.

22. Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un código comunitario relativo al régimen de cruce de fronteras por las personas (Código de Fronteras Schengen). El presente Reglamento refunde el acervo existente en materia de control fronterizo de las personas. Tiene por objeto consolidar y desarrollar el aspecto legislativo de la política de gestión integrada de las fronteras, precisando las normas relativas al cruce de las fronteras exteriores y al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Asimismo, incluye una serie de derechos y garantías en el momento que se rechaza la entrada en el territorio.
23. Escrito de la Secretaría General del Consejo de la UE, *Frontex Work Programme 2007*, 6642/07, LIMITE, FRONT 24, COMIX 211, Bruselas, 22 de febrero de 2007.
24. Nota de Prensa, *Hera III Operation*, Frontex, 13 de abril de 2007 [en línea]: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art21.html
25. Informe de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), *Derechos Humanos en la frontera Sur 2007*, Sevilla, 2007 [en línea]: <http://www.apdha.org/media/informeinmigr07.pdf>

Debido a la consideración de las islas Canarias como una de las áreas más críticas, según FRONTEX, esta ha ido prolongando la operación. Pero es con el inicio de la operación Hera III (enero-abril 2007) que se incorporó una nueva dimensión. Y es que además de la vigilancia, patrullaje y la identificación de inmigrantes, los expertos desplegados en la zona también llevaron a cabo entrevistas con los inmigrantes irregulares, dirigidas a obtener detalles sobre *prácticas de extorsión y explotación por parte de oportunistas* que ofrecieran los transportes en cayucos. Según la información recogida por FRONTEX, y cito, "la información recogida durante las entrevistas permitió elaborar medidas a nivel nacional en contra de facilitar la inmigración irregular y, por lo tanto, poder arrestar a los extorsionistas". Sin embargo, en la práctica parece ser que estas entrevistas aún siguen teniendo como objetivo principal el facilitar el retorno de los inmigrantes irregulares una vez han sido identificados.

Actualmente, tanto en el programa de trabajo de FRONTEX para el 2007²³ como para el 2008, la Agencia ha decidido llevar a cabo operaciones a largo plazo en el Mediterráneo, las cuales van a tener lugar en fases que comprenden las estaciones con más movimiento. En el caso de Hera, actualmente nos encontramos en la segunda fase, la llamada HERA 2007, que consiste otra vez en la vigilancia, identificación y entrevistas. Pero, ¿cuál ha sido el principal resultado obtenido de la operación Hera? Según Ilkka Laitinen (director de FRONTEX), "ha habido una importante disminución en el número de llegadas durante la operación y más de un millar de vidas salvadas"²⁴. No obstante, deberíamos tener en cuenta que durante el transcurso de la operación Hera se han calculado más de 900 muertos en las aguas del océano Atlántico y más de 1.100 inmigrantes han sido desviados de vuelta a sus puntos de origen en los puertos de las costas occidentales africanas²⁵.

Conclusiones

Para concluir, añadiríamos que, en general, hemos observado que en los últimos desarrollos de las políticas europeas, el *refuerzo de las medidas de seguridad* ha sido presentado como la solución a los desafíos que la UE está afrontando en sus fronteras exteriores. Estamos delante de una política de seguridad que promueve más vigilancia, más intercambios de información, más cooperación operativa basada en análisis de riesgos y más utilización de tecnologías, en vez de mirar al fenómeno de la inmigración irregular desde una perspectiva de los *derechos humanos* y de *Estado de derecho*²⁶. Por lo tanto, deberían incorporarse más menciones a los derechos humanos y una mejor aplicación de los principios del Estado de derecho para poder dar un enfoque mejor a la gestión de las fronteras y al trato dado al fenómeno de la inmigración irregular.

Además, hay una preocupante falta de claridad en relación con la responsabilidad que FRONTEX tiene para asegurar que los Estados Miembros implicados en sus operaciones apliquen correctamente las provisiones establecidas en el derecho comunitario y en el derecho internacional. Por este motivo, creemos que FRONTEX debería clarificar e incluir expresamente en su Regulación los mecanismos de los que dispone para cumplir con el *Código Schengen de Fronteras*, relativo al régimen de cruce de personas por las fronteras. Esperamos que la nueva política marítima europea que se está elaborando²⁷ ayude a determinar el *modus operandi* correcto a la hora de intervenir en las operaciones de interceptación, búsqueda y rescate, asegurando la aplicación del principio de no devolución y la protección internacional en los casos de asilo.

Por último, en relación con la falta de transparencia mostrada en los Acuerdos entre FRONTEX y las autoridades de terceros países, FRONTEX debería proveer bajo qué marco legal se basan las operaciones llevadas a cabo fuera de las fronteras europeas y clarificar las responsabilidades de sus agentes durante estas operaciones, ya que estas deberían estar sujetas a examen, para ver si realmente se cumplen las provisiones establecidas por el derecho comunitario y el derecho internacional.

Referencias bibliográficas

ANDERSON, Malcolm y BIGO, Didier. "What are EU frontiers for and what do they mean?". En: GROENENDIJK, Kees; GUILD, Elspeth; MINDERHOUD, Paul (eds.) *In Search of Europe's Borders*. The Hague: Kluwer Law International, 2003. P. 7-27.

CARRERA, Sergio; GEYER, Florian. "Terrorism, Borders and Migration. The Commission's 2008 Policy Strategy in the Area of Freedom, Security and Justice". *CEPS Policy brief*. No. 131 (junio 2007) [en línea]. Bruselas: CEPS: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1503

CARRERA, Sergio. "The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands". *CEPS Working Document*. No. 261 (marzo 2007) [en línea]. Bruselas: CEPS. ISBN 978-92-9079-702-9: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1482

26. Véase. Weinzierl, R. *The Demands of Human and EU Fundamental Rights for the Protection of the European Union's External Borders*. German Institute for Human Rights, Berlín, julio 2007.

27. Comunicación de la Comisión sobre una Política Marítima integrada para la UE. Bruselas, 10.10.2007. COM(2007) 575 final.

GUILD, Elspeth. "The Border Abroad-Visas and Border Controls". En: GROENENDIJK, Kees; GUILD, Elspeth; MINDERHOUD, Paul (eds.) *In Search of Europe's Borders*. The Hague: Kluwer Law International, 2003. P. 87-104.

HOBGING, Peter. "Integrated Border Management at the EU level". En: BALZACQ, Thierry; CARRERA, Sergio (Eds.) *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2006. P.155. ISBN-10: 0 7546 4832 X.

IZQUIERDO SANS, Cristina. "Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen". *Anuario de Derecho Internacional*, 2000. P. 133-190.

JORRY, Hélène. "Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?". *CHALLENGE Research Paper*. No. 6 (marzo 2007) [en línea]. Bruselas: CEPS. ISBN-13:978-92-9079-703-6: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1483.

MITSILEGAS, Valsamis. "Border Security in the European Union. Towards Centralised Controls and Maximum Surveillance". En: GUILD, Elspeth; TONER, Helen; BALDACCINI, A. (eds.) *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Hart Publishing, 2007. P. 359-394.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

La dimensión exterior de la política de inmigración en la UE:
Diferentes perspectivas estatales

La perspectiva portuguesa de la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE
Manuel Jarmela Palos

LA PERSPECTIVA PORTUGUESA DE LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DE LA UE

Manuel Jarmela Palos

Director General, Servicio Portugués de Extranjería y Fronteras, Ministerio del Interior

Antes de nada quisiera expresar mi agradecimiento a la organización de este Seminario por la invitación formulada y por el privilegio que significa para mí la participación en este evento de incuestionable importancia en el marco del debate que se promueve hoy sobre la dimensión exterior de las políticas migratorias de la Unión Europea.

La temática de las migraciones y el desarrollo, una de las prioridades de la UE en el siglo XXI, representa no sólo un desafío sino también una oportunidad a la que debemos dar respuesta en beneficio de todas las personas que intervienen. Es en este sentido que Portugal, en cuanto país responsable en estos momentos de la Presidencia de turno del Consejo de la Unión Europea, atribuye una particular relevancia y profundización al diálogo político entre la UE y los países terceros de origen y tránsito de flujos migratorios.

Damos especial importancia a una gestión global y equilibrada de las migraciones, que incluya la promoción de canales legales de inmigración, la ayuda al desarrollo, la readmisión, así como la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos. De hecho, solamente mediante una intensificación y profundización del diálogo político con países terceros podemos asegurar eficazmente la gestión equilibrada de los flujos migratorios.

En este contexto, la presidencia portuguesa del Consejo de la Unión Europea definió como prioridad asegurar la continuidad de la implementación del enfoque global de las migraciones en especial para África y el Mediterráneo. Un enfoque que une de forma coherente, global y equilibrada las políticas de migración en sus diversas vertientes y privilegia la cooperación con países terceros. En este sentido, hemos realizado, en el marco del diálogo político con países terceros, misiones específicas de la UE sobre migración y desarrollo en Senegal y en Etiopía, de igual forma que antes las habíamos realizado en Cabo Verde, Ghana y Mauritania, durante el primer semestre de 2007. Este diálogo empieza ya a dar sus frutos y está en curso la adopción de mecanismos de cooperación efectiva con Cabo Verde y Etiopía con el establecimiento de plataformas de cooperación.

Otro paso importante en el marco de la implementación del enfoque global de las migraciones es, sin duda, el establecimiento de las llamadas asociaciones para la movilidad, adaptadas a las necesidades específicas del mercado de trabajo de los Estados Miembros y el desarrollo de medidas que promuevan la migración circular. Sobre esta materia se aprobaron a inicios de diciembre de 2007 las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, y se debe iniciar ya el diálogo con Cabo Verde y Moldavia con vistas al lanzamiento de proyectos piloto de asociaciones para la movilidad. Del mismo modo, han sido identificados por los ministros un conjunto de elementos facilitadores de la migración circular como instrumento para gestionar mejor la migración regular, en beneficio de todos.

Respecto a los resultados de la Primera Reunión Ministerial Euromediterránea sobre Migraciones –que tuvo lugar en el Algarbe los días 18 y 19 de noviembre, en la cual se alcanzó el consenso entre los 39 Estados Euromed, que se tradujo en la aprobación de una declaración final (las *Conclusiones de Albufeira*) en materia de migraciones–, además de las consideraciones políticas, hubo consenso en la adopción de un conjunto de proyectos de realización a corto plazo en las tres grandes áreas prioritarias: inmigración regular, migración y desarrollo e inmigración irregular, que pretenden dar efectivo cumplimiento al “capítulo migraciones” del Programa de Trabajo de Cinco Años adoptado en Barcelona. Dada su importancia, expondré a continuación algunas de las medidas y acciones concretas acordadas.

- En el área de la **Inmigración regular**, en particular en la creación de oportunidades de inmigración regular, se aprobaron los siguientes proyectos:
 - Creación de un grupo de trabajo en materia de migración y mercado de trabajo;
 - Promoción de cursos de formación profesional y lingüística para los inmigrantes, sea en el país de origen o en el de destino;
 - Realización de campañas de información sobre oportunidades de trabajo y canales legales de inmigración dirigidos a potenciales inmigrantes;
 - Desarrollo de programas y de actividades para los inmigrantes en situación regular que hayan llegado recientemente.
- En el área de **Migración y Desarrollo**, se acordó la necesidad de abordar las causas subyacentes de las migraciones incluidos proyectos de asociación alentadores de manera que se cree un ambiente de desarrollo sostenido:
 - La creación de un portal de Internet Euromediterráneo que cuente con toda la información necesaria para facilitar la transferencia de remesas de los emigrantes;
 - Realización de un seminario internacional sobre remesas y microcrédito;
 - Estudiar la posibilidad de apoyar financieramente a los inmigrantes en situación regular residentes en Europa, con vistas a la financiación de sus proyectos de inversión en sus países de origen.
- En materia de **Inmigración irregular**, se ha dado importancia a la promoción de la cooperación y al refuerzo de capacidades a través del intercambio de experiencias, buenas prácticas y formación regular, teniendo en cuenta la gestión de los flujos de inmigración en términos de gestión de fronteras, retorno y readmisión. En esta área se acordó:
 - La promoción de proyectos que contemplen la mejora de los niveles de seguridad de los documentos de identidad y de viaje;

- La promoción de cursos de formación para los países de tránsito (sobre métodos de detección e identificación de documentos de identidad y de viaje falsos o falsificados; monitorización de la salida de inmigrantes y refuerzo de la relación entre la lucha contra la inmigración irregular y el respeto por los instrumentos internacionales relevantes, particularmente en lo que respecta a la búsqueda y salvamento en el mar).
- Se acordó también la disponibilidad de la Agencia Europea de Fronteras para la participación voluntaria de los socios euromediterráneos en los cursos de formación mencionados. Y, por último, la realización de un taller sobre el regreso voluntario y la readmisión.

Creo firmemente que este diálogo ahora reforzado con una nueva energía, no será en balde y tendrá sus frutos en el refuerzo de la cooperación que todos nosotros nos hemos propuesto alcanzar en el ámbito de estas materias.

Mencionaré a continuación, brevemente, las iniciativas que, al margen de la presidencia de la UE, Portugal ha venido adoptando en el marco legislativo interno de su política migratoria.

En el área de migración económica, la nueva ley de inmigración portuguesa prevé, de manera expresa, que la entidad nacional responsable de la gestión del mercado de trabajo celebre con sus congéneres de terceros países acuerdos de cooperación cuyo contenido contemple la posibilidad de que la selección y el reclutamiento de trabajadores extranjeros sea realizada por los servicios públicos de los países de origen, y permitir de esta manera una mayor celeridad y una simplificación de los procedimientos administrativos tendentes a la concesión de visados de residencia a trabajadores. Este instrumento se junta con otro, con previsión legal, que determina la implicación de las oficinas consulares en la divulgación de las ofertas de empleo presentadas por las entidades empleadoras que no hayan sido cubiertas por el mercado de trabajo nacional.

Al mismo tiempo, se encuentra en fase de conclusión un proyecto de implementación con un tercer Estado –Cabo Verde– de un Centro Local de Apoyo al Inmigrante. Este centro tendrá como funciones principales la divulgación de las ofertas de empleo disponibles en Portugal y fundamentalmente la preparación de los ciudadanos que pretendan emigrar a Portugal, sea por motivos económicos o por cualquier otro, como reagrupación familiar, estudios, etc., teniendo en cuenta la promoción del conocimiento sobre la sociedad que los va a acoger, que les permita adquirir conocimientos básicos sobre las instituciones, las características socioeconómicas, la vida cultural y los valores fundamentales.

Finalmente, quisiera añadir unas palabras sobre las políticas de cooperación portuguesa, en especial sobre las becas de estudio cuyo panorama ha sufrido alguna alteración en los últimos años. En realidad, al contrario de lo que sucedió el año pasado, actualmente los criterios para la concesión de becas están íntimamente relacionados con factores de desarrollo de los países de origen. De esta manera, las becas de estudio para tener formación en Portugal se conceden principalmente para los cursos de áreas inexistentes en los lugares de enseñanza en el país de origen, especialmente en los Países de Lengua Oficial Portuguesa, como es el caso del

sector sanitario, así como para la formación en áreas consideradas prioritarias para las respectivas estrategias de desarrollo, dándose prioridad a doctorados, tesinas y postgrados.

Resulta evidente que, bien sea en el ámbito de la UE, bien sea en el portugués, ya se ha hecho mucho. Aunque todos reconocemos, también, que queda mucho por hacer.

Como nota final, les dejo el reto lanzado por el secretario general de las Naciones Unidas, el señor Ban Ki-moon, que nos avisó de la segunda etapa de la globalización: *la Era de la Movilidad*, durante la cual habrá un número cada vez mayor –actualmente se estima que un 3% de la población mundial es migrante– de personas intentando cruzar las fronteras nacionales. Ésta será, seguramente, una manera de reducir la desigualdad y la pobreza, por lo que nos toca a nosotros promover y estructurar formas de gestión de los flujos migratorios que sigan este intenso movimiento transnacional de personas.

En nombre del Servicio de Extranjeros y Fronteras de Portugal y en el mío propio, les estoy nuevamente agradecido por su invitación.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

La dimensión exterior de la política de inmigración en la UE:
Diferentes perspectivas estatales

La perspectiva española de la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE
Carmen Pérez

Carmen Pérez

Asesora. Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Gobierno de España

Integridad y coherencia en el desarrollo de las políticas públicas de inmigración: la dimensión exterior

La gestión del fenómeno migratorio, a través de la formulación de políticas públicas capaces de atender eficazmente la consecución de los objetivos que se proponen, exige de la Unión Europea y de los gobiernos de sus Estados Miembros el esfuerzo de tratar de dotar de coherencia a su acción desde los distintos departamentos con competencias en la materia. Y tratándose de un fenómeno eminentemente transnacional, la dimensión exterior de esa gestión se revela como un instrumento esencial para el “buen gobierno” de la inmigración. La participación de diferentes representantes del Gobierno en este Seminario es suficientemente ilustrativa en este sentido. Así, mi intervención tiene lugar después de que representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como del Ministerio del Interior hayan aportado su visión centrada, como no podía ser de otra manera, en los vínculos entre la inmigración y el desarrollo y en la lucha contra la inmigración irregular, respectivamente. Yo voy a incorporar una perspectiva, que pretender ser complementaria, y que tratará de sintetizar la labor llevada a cabo en este ámbito por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración que, como todos ustedes saben, pertenece al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Las cuestiones que abordaré, por tanto, son las siguientes: ¿Cuáles son los objetivos que el Gobierno de España se ha propuesto llevar a cabo en su diálogo en materia migratoria con terceros países? Y, en particular, ¿en qué modo se pretende gestionar la inmigración por motivos laborales y qué medidas considera que deben ser puestas en práctica bilateral y multilateralmente?

En todo caso, este análisis debe partir de una reflexión más general referida a los ejes que inspiran la política de inmigración española en este momento: su afán de integridad y coherencia. La integridad hace referencia a la concepción de una política pública de inmigración que pretende estar al servicio de objetivos diferentes: la eficacia en la lucha contra la inmigración irregular, la integración de los inmigrantes, la gestión eficaz y eficiente de los flujos migratorios laborales, o por motivos laborales, y la potenciación de los vínculos entre la inmigración y el desa-

rrollo. Todos ellos deben ser abordados de un modo coherente. Esto es, de tal modo que el intento de consecución de cada uno de los objetivos no ponga en peligro la consecución del resto. Un ejemplo suficientemente ilustrativo en este sentido lo proporciona la propuesta, recientemente lanzada en el seno de la Unión Europea, de los programas de migración circular dirigidos a trabajadores altamente cualificados. El diseño y puesta en práctica de estos programas debe tener en cuenta el “riesgo” de fuga de cerebros y las consecuencias de esta fuga para el desarrollo de los países de origen de los inmigrantes.

Un apunte sobre la política española en materia de gestión de la inmigración laboral en su dimensión exterior

Dejando a un lado ahora los esfuerzos que se han desplegado en el ámbito interno para lograr la gestión eficaz de los flujos migratorios laborales que tenían como destino nuestro país, me propongo hacer a continuación un breve apunte sobre los resultados que ese esfuerzo ha traído consigo en su dimensión exterior. Tradicionalmente, España ha acudido a instrumentos bilaterales para la gestión compartida de los flujos migratorios laborales. Los citados instrumentos establecen procedimientos a partir de los cuales se regula la incorporación al mercado laboral español de aquellos trabajadores nacionales de terceros países que la mano de obra “nacional” era incapaz de satisfacer. Hay que tener en cuenta, en este sentido, y en general, que el acceso al mercado de trabajo de un determinado país está, para un individuo que no es nacional del mismo, vinculado y, en esa medida, limitado a las necesidades del país de acogida. Esto es, únicamente se otorgará el derecho de acceso al mismo para cubrir una necesidad previamente detectada. Los procedimientos diseñados con este fin están previstos, bien en derecho interno, bien en instrumentos internacionales de carácter fundamentalmente bilateral.

En el caso de España, están en vigor, en este momento, acuerdos de regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales con Colombia¹, Ecuador², República Dominicana³, Marruecos⁴. En tanto esté en vigor el periodo transitorio que limita la libre circulación de trabajadores por cuenta ajena de los nacionales de Bulgaria y Rumania, subsistirá la eficacia de los acuerdos que se firmaron con estos países⁵. Hay instrumentos similares, por ejemplo, con Perú⁶ y Mauritania⁷.

Los denominados “acuerdos de segunda generación” han venido a sustituir, en un segundo momento, a los instrumentos a los que se acaba hacer referencia. Se trata de acuerdos que tratan de abordar la cooperación en materia migratoria de un modo integral y coherente. Partiendo de la idea ya expuesta aquí, en virtud de la cual la inmigración se concibe como un fenómeno complejo, para cuyo “buen gobierno” es necesaria la consecución de diferentes objetivos, y en diferentes planos, estos acuerdos se conciben como instrumentos únicos a partir de los cuales ordenar el fenómeno en su globalidad. Los acuerdos de segunda generación están llamados a sustituir, así, a los instrumentos que venían abordando parcialmente la gestión del fenómeno. Y no sólo en lo que hace referencia a la regulación de los flujos migratorios laborales. Los acuerdos de segunda generación incorporan disposiciones en materia de lucha contra la inmigración ilegal, en general, y de readmisión de inmigrantes en situación administrativa irregular en uno de los estados parte, en particular; la incorpo-

1. Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 2001. BOE de 4 de julio de 2001.
2. Acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, firmado en Madrid el 29 de mayo de 2001. BOE de 10 de junio de 2001.
3. Acuerdo entre el Reino de España y la República Dominicana relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, firmado en Madrid el 17 de diciembre de 2001. BOE de 5 de septiembre de 2002.
4. Acuerdo sobre mano de obra entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Madrid el 25 de julio de 2001. BOE de 20 de septiembre de 2001.
5. Se trata del acuerdo entre el Reino de España y Rumania relativo a la ordenación de los flujos migratorios laborales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 2001 (BOE de 3 de diciembre de 2002) y del acuerdo entre el Reino de España y la República de Bulgaria relativo a la regulación de los flujos migratorios laborales entre ambos estados firmado en Madrid el 28 de octubre de 2003 (BOE de 15 de diciembre de 2003).
6. Acuerdo entre el Reino de España y la República de Perú para la cooperación en materia de inmigración, firmado en Madrid el 6 de julio de 2004. BOE de 1 de octubre de 2004.
7. Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales entre ambos Estados, firmado en Nuakchott el 25 de julio de 2007. BOE de 30 de octubre de 2007.

ración de trabajadores nacionales de un Estado parte en el mercado laboral del otro Estado parte; la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida y la potenciación de los vínculos entre la inmigración y el desarrollo. Se han celebrado acuerdos de cooperación en materia migratoria con Cabo Verde⁸, Guinea Conakry⁹ y Gambia¹⁰.

Enfoque Global de la Inmigración en el seno de la UE y gestión de la inmigración laboral

Es esta la filosofía que ha presidido la acción del Gobierno de España en relación con el diseño de la política de inmigración en los foros multilaterales competentes. En particular, y de un modo prioritario, en la UE, donde ha adoptado la forma del llamado "Enfoque Global de Inmigración"¹¹.

El Enfoque Global de Inmigración, aprobado en 2005 y que el Gobierno de España ha venido apoyando desde 2004, se configura como la estrategia actual también en el ámbito de las relaciones exteriores de la UE. Y el Gobierno de España ha estado detrás de las iniciativas adoptadas por la UE en este ámbito. Así, impulsó, junto a Francia y Marruecos, y con la colaboración de la Comisión Europea, la primera Conferencia Euroafricana sobre Inmigración y Desarrollo que tuvo lugar en julio de 2006 en Rabat. La Declaración y el Plan de Acción de la Conferencia¹² abordan las relaciones entre Europa y África en materia migratoria, de acuerdo con los ejes de integridad y globalidad a los que se ha hecho referencia aquí. Entre los objetivos que la Unión Europea y los países africanos que participaron en la Conferencia se encuentran, en efecto, la optimización de los vínculos entre la inmigración y el desarrollo, la lucha contra la inmigración irregular y la gestión de los flujos migratorios legales.

¿Qué medidas concretas se plantean respecto a la regulación de los flujos migratorios legales?

Las competencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y por tanto de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, se centran en particular en este ámbito. ¿Cómo debemos entender aquí ese enfoque integral? La idea central es que el proceso migratorio debe considerarse en toda y cada una de sus fases. Y ello porque la gestión eficiente y eficaz de los flujos migratorios exige la adopción de medidas en cada una de ellas: en la gestión en sí misma (esto es, en lo que respecta al intento de adecuar la oferta y la demanda de la mano de obra extranjera), en el acceso y la acogida de los inmigrantes en el país de destino, en el proceso de integración, y en relación con el posible retorno. Y este último en todas sus modalidades: el retorno económico de las remesas, el retorno voluntario de las personas y el retorno de las competencias y del capital humano a los países de origen. Se trata, en definitiva, de no perder de vista en ningún momento el proceso en su conjunto y de diseñar e implementar las medidas de un modo concertado con los países de origen. Se asume, así, que las soluciones unilaterales no van a funcionar y que hay que tener en cuenta no sólo los intereses del país de destino, sino también los intereses de los países de origen.

Y es necesaria aquí una puntualización. Esa gestión compartida no supone que la determinación de las necesidades de mano de obra no corresponde —es difícil pensar en otro modo de articularlo—, al país de destino. Es el país

8. Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, firmado *ad referendum* en Madrid el 20 de marzo de 2007. BOE de 14 de febrero de 2008.
9. Acuerdo de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y Guinea, firmado *ad referendum* en Conakry el 9 de octubre de 2006. BOE de 30 de enero de 2007.
10. Acuerdo Marco de cooperación en materia migratoria entre el Reino de España y la República de Gambia, firmado *ad referendum* en Banjul el 9 de octubre de 2006. BOE de 28 de diciembre de 2006.
11. Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 15 y 16 de diciembre de 2005. En las mismas el Consejo Europeo "subraya la necesidad de contar con un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas orientadas a luchas contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal". El texto de las Conclusiones está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.europa.eu.int> (en línea el 27 de octubre de 2008).
12. Los textos de la Declaración y el Plan de Acción de Rabat están disponibles en la página del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación marroquí: <http://www.maec.gov.ma> (en línea el 27 de octubre de 2008).

de acogida el que decide cuántos inmigrantes necesita en función de lo que requiera su mercado laboral y debe tener en cuenta, en este sentido, el impacto negativo que sus políticas de reclutamiento pueden tener en relación con el desarrollo de los países de destino. A esto también nos referimos cuando hablamos de coherencia de políticas

Son muy interesantes en este sentido son los programas de migración circular¹³ que la UE se ha propuesto desarrollar. Se trataría de poner en marcha programas que hagan verdaderamente atractivo el retorno de los inmigrantes, en una segunda fase, una vez que han desarrollado, en una primera fase, una actividad laboral en el país de destino. El retorno voluntario del inmigrante a su país de origen, con el que retornarán, al menos este debe ser el objetivo, las competencias que ha adquirido durante esa primera fase es, quizás, el *quid* de la cuestión y la garantía del éxito de este tipo de programas.

Otro elemento fundamental en este contexto es el de la asistencia técnica y financiera a los países de origen y tránsito con el objeto de crear o mejorar sus capacidades institucionales para la gestión de la inmigración económica. En general creo que se pueden detectar –desde luego en unos países más que en otros–, deficiencias en las administraciones de origen en este sentido. Es así frecuente que la administración del país de origen no esté capacitada para gestionar la oferta de mano de obra que proviene de los países de destino y que no tenga en marcha ni programas de reclutamiento ni programas de formación de los futuros trabajadores. Y es este un ámbito previo en el que también hay que fomentar la cooperación. Para la creación de servicios de implantación, información, orientación y reclutamiento de mano de obra para la emigración en el país de origen. Y, de igual manera, estableciendo programas de formación de personal, y me refiero ahora a los empleados públicos gestores de la inmigración en los países de origen; de asesoramiento para la adopción o modificación de la legislación, el diseño de políticas y asesorando en materia de adopción o modificación de la legislación y el diseño de políticas y programas que mejoren la gestión de los flujos migratorios al tiempo que tienen en cuenta la protección de los derechos de los migrantes. Es este un ámbito en el que la UE tiene mucho que aportar.

Además, por último, y teniendo en cuenta la idea ya enunciada del ciclo migratorio como proceso, es necesaria la puesta en marcha de medidas en el país de destino en función del “momento” en el que se encuentra el inmigrante. La pregunta ahora es qué necesita en cada momento, de un lado, el que ya es inmigrante. Esto es, el que ya ha obtenido un permiso de residencia y trabajo en el país de destino, y, de otro, el que es candidato a la inmigración laboral. Los inmigrantes potenciales, aquellas personas que van a emigrar al país de destino, deben tener información sobre los canales legales de inmigración. Es esencial que los inmigrantes, los potenciales inmigrantes, tengan información sobre los requisitos que deben cumplirse y los procedimientos que se deben seguir para incorporarse, en condiciones de legalidad, a los mercados laborales de los países de destino. Se trata, en definitiva, de difundir información sobre las leyes de extranjería e inmigración en los países de destino y, complementariamente las necesidades del mercado de trabajo. En concreto, qué sectores necesitan mano de obra y cuáles son las ocupaciones de difícil cobertura para los trabajadores locales. Además, el inmigrante que

13. La idea de apoyar los programas de migración circular aparece ya en la Comunicación de la Comisión sobre un Plan de política en materia de migración legal (COM (2005) 669 final) y ha sido objeto de desarrollo específico en la también Comunicación de la Comisión sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países (COM (2007) 248 final).

ya cuenta con una autorización de residencia y trabajo debería recibir mayor información sobre las condiciones de vida y de trabajo en el país de destino. Es este un modo, también, de fortalecer y facilitar la integración. La idea es, por tanto, que la administración pública acompañe al inmigrante en todas las fases del proceso migratorio, para facilitar su llegada, su acogida, y su posterior integración en la sociedad de destino.

En nuestra opinión, la UE debería tener en cuenta todos estos elementos a la hora de diseñar, de modo concertado con los terceros países —o lo que es lo mismo, en el ámbito de las relaciones exteriores— su política de inmigración común.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Política migratoria y acción exterior de las administraciones subestatales

La experiencia de las administraciones locales: Una visión desde la provincia de la Toscana
Mirella Ricci

LA EXPERIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES: UNA VISIÓN DESDE LA PROVINCIA DE LA TOSCANA

Mirella Ricci

*Responsable de Multiculturalidad y Vicepresidenta
de la Provincia d'Arezzo, Italia.
Representante de la Red Arco Latino*

A continuación presentaré las experiencias que ha tenido la provincia de la Toscana, en Italia, y más concretamente la red Arco Latino. Esta red se inició en el año 1999, se compone de 56 administraciones locales de Francia, Portugal, España e Italia y ha formulado numerosos proyectos en el ámbito europeo. Concretamente, me referiré a dos de estos proyectos que tratan el tema de la inmigración, con dos objetivos: en primer lugar, comparar las buenas prácticas en cada uno de los países involucrados; y, en segundo lugar, visualizar qué es lo que se pretende hacer con la Unión Europea (UE). En la comparación entre los distintos modelos se han buscado puntos fuertes y débiles de las diferentes prácticas que llevan a cabo estos países. Se espera que a finales de diciembre culmine la evaluación de estas experiencias para definir cuáles son las prácticas a implementar.

Las administraciones locales se caracterizan por tener mucha capacidad de gestión interna pero poca dimensión externa para el fenómeno de la inmigración. Uno de los puntos débiles de las administraciones locales es que no disponen de instrumentos de acción operativa dentro del marco de la UE para poder valorar conjuntamente su eficacia respecto a otros países y en función de los recursos empleados. No es un camino fácil ya que la formulación del marco legal nacional no es homologable entre países.

Ilustraré de forma muy rápida cómo se formula la ley de inmigración en Italia, para subrayar cómo algunas de las normativas se establecen en el ámbito estatal y no subestatal. Recientemente se ha aprobado una modificación constitucional para regular mejor el ámbito de la migración. Desde 1998 existe un marco legal ("Texto Único para la Inmigración") que, en cierta medida, regula todo el proceso de una forma más eficaz. Los flujos migratorios y la protección de fronteras se regulan en el ámbito nacional. En el local, las regiones tienen competencias en términos de acogida, integración, educación, sanidad y en cuanto a las medidas contra la discriminación. En la actualidad, la región de Toscana está elaborando una ley regional para la inmigración, para definir más adecuadamente cuáles son las competencias que existen en el ámbito regional.

ayuntamientos. Se trata del único proyecto integrado en una red para dar una respuesta mejor y conseguir el objetivo de la integración. Evito enumerar todas las acciones, pero es importante mencionar cuáles son los ámbitos de investigación y de seguimiento: el primero es la inserción en las escuelas, desde las guarderías hasta la escuela superior y la universidad –vemos una gran presencia de alumnos extranjeros; el segundo es la inserción en el mundo laboral –hay muchos extranjeros que desempeñan un trabajo como autónomos, pero también existe, lamentablemente, el fenómeno del trabajo irregular. Son muchos los problemas que sufren los extranjeros en el mundo laboral, por lo que es necesario integrar relaciones con otros ámbitos de acción como los económicos, los sanitarios y con las asociaciones presentes de inmigrantes. También es importante la acción ante los servicios sanitarios, especialmente para los llegados de Asia y de África.

El análisis demográfico interno y externo permite concluir que hasta finales de 2005 la población residente había aumentado debido al incremento del número de ciudadanos extranjeros. Hay muchos ancianos entre la población italiana. La edad media de la población ha aumentado y el segmento joven es donde tiene más presencia la población extranjera. No se trata de un fenómeno esporádico, sino de un fenómeno constante y, por tanto, precisa de políticas permanentes, no de emergencia o puntuales. En la provincia de Arezzo se puede observar cuáles son los porcentajes de población inmigrante, superiores a la media nacional y regional. Las principales comunidades según el origen de la población son las de los rumanos, los albaneses, etc. Es importante conocer los orígenes de estas poblaciones para poder gestionar su participación activa, para desarrollar el concepto de nueva ciudadanía. Por otro lado, para gestionar la convivencia interreligiosa también es importante conocer cuáles son las adscripciones religiosas de los inmigrantes.

La previsión futura es que la población inmigrante aumentará, y se estima que en la región de la Toscana en el año 2020 esta representará el 12% de la población, lo cual determinará que haya una población más joven en esta región. En el ámbito local, se debe orientar la acción política. Tenemos ahora la segunda generación, pero dentro de pocos años tendremos también la tercera. Nuestras acciones van desde el ámbito educativo, la alfabetización de adultos, que se hace a la vez que la formación a los niños, hasta el ámbito laboral a nivel local, incluyendo acuerdos bilaterales con terceros países en el sector privado. Todavía no estamos preparados para una gestión descentralizada, pero tenemos varios objetivos que debemos cumplir con eficacia.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Política migratoria y acción exterior de las administraciones subestatales

La red ERLAI: Una experiencia de cooperación entre autoridades locales y regionales europeas sobre inmigración y asilo
Heiko Wagner

LA RED ERLAI: UNA EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN ENTRE AUTORIDADES LOCALES Y REGIONALES EUROPEAS SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO

Heiko Wagner

*Oficina Länd Berlín en la UE. Miembro de la red ERLAI
(Autoridades Regionales y Locales sobre Asilo e Inmigración en Europa)*

Es una gran satisfacción para mí tener la oportunidad de presentarles una de las principales actividades del Länd de Berlín en asuntos de integración, en el marco de los contactos con otras ciudades y regiones de Europa en lo que se conoce como red ERLAI (European Regional and Local Authorities on Asylum and Immigration). Me gustaría exponer primero, muy brevemente, el contexto en que se creó hace unos años la ERLAI; explicarles en qué consiste exactamente, qué es lo que hace y concentrarme especialmente en su proyecto de integración, el ERLAI-M, financiado por la UE. Además, me gustaría llamar la atención sobre otras dos o tres posibilidades relativas a cómo está trabajando Berlín con otras regiones.

¿Cuál es la diferencia entre la red ERLAI y otras redes? La principal es que su sede está en Bruselas. Aprovechamos así las oficinas regionales ya existentes en esta ciudad. Actualmente, muchas regiones disponen de una representación propia para defender sus intereses regionales, obtener información, conseguir ayuda y financiación en la UE, establecer conexiones y facilitar los contactos con otras regiones y, por supuesto, para mostrar a otras personas y organizaciones en el ámbito de la UE qué es lo que está sucediendo en sus propias regiones. Al establecer la red en Bruselas tenemos la ventaja de que no sólo disponemos de las oficinas regionales o de las instituciones de la UE, sino de otros varios actores, como instituciones nacionales, organizaciones internacionales, redes transnacionales y, por supuesto, también ONG.

No entraré en detalles respecto a los desafíos que enfrentamos en el área de la integración. Solamente quiero poner de relieve el tercer punto, referido a la implementación local de las políticas de la Unión Europea. Se puede disponer de una excelente estrategia de integración o inmigración en el ámbito europeo, que no va a ser implementada localmente. Es en este contexto que hace unos años se creó la red ERLAI en Bruselas, como una red sobre la inmigración y el asilo de la que actualmente forman parte 28 regiones, ciudades y autoridades locales de nueve Estados Miembros. El objetivo de esta red es crear conciencia en las regiones y en las ciudades de que las políticas de la UE en las áreas de asilo, integración e inmigración son relevantes para ellos, que no es un tema lejano que se trata sólo en Bruselas. Paralelamente, otro objetivo es proyectar

la perspectiva local o regional a nivel de Bruselas, donde normalmente se otorga más atención a las perspectivas de los ámbitos nacional y europeo. Esta red también permite aprender de las experiencias de otras regiones, y exponer a los demás las propias experiencias y prácticas. Por último, pero no por ello menos importante, hay que tener en cuenta que es más fácil conseguir financiación de la UE para proyectos transnacionales si se dispone de una red para construir contactos transnacionales.

¿Cuáles son los logros conseguidos hasta ahora? Se han celebrado diferentes seminarios con instituciones de la UE, y para la ERLAI es muy fácil participar en ellos. Son muchas las regiones y ciudades que no tienen un gran presupuesto para viajes. Si se dispone de una red con sede en Bruselas, en la que ya están presentes muchas regiones y ciudades, es más sencillo reunirse para escuchar a algún representante de la Comisión, por ejemplo, acerca de lo que se está planeando sobre determinado tema. También cabe destacar el boletín informativo trimestral, la *website* y, en especial, un proyecto en curso denominado ERLAI-M. Este proyecto está dirigido por la región italiana de la Emilia-Romagna, tiene una duración de 18 meses –empezó a finales pasadote 2006 y durará hasta el verano de 2008–, y cuenta con un presupuesto total de 330.000€. Los miembros de ERLAI que toman parte en el proyecto son los siguientes:

PARTNERS DE ERLAI-M	
Italia	Regione Emilia – Romagna
España	Junta de Andalucía – Consejería de Gobernación DG Pol. Migratorias Fundación Comunidad Valenciana – Región Europea Diputació de Barcelona – Diversity and Citizenship Policy Department
Eslovenia	Slovene Philantropy
Grecia	Nomarchiaki Aftodiiskisi Ileias
Chipre	Nicosia Municipality
Alemania	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales – Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration
Reino Unido	Yorkshireurope
PARTNERS ASOCIADOS DE ERLAI-M	
España	Generalitat de Catalunya Fomento Exterior de Extremadura
Reino Unido	Greater Manchester Brussels Office London Councils Merseyside Brussels Office Kent County Council East of England Brussels Office Greater London Authority Scottish Executive EU Office
Alemania	Lower Saxony
Italia	Province of L'Aquila Regione Siciliana – Presidenza Ufficio di Bruxelles Municipality of Milano
Grecia	RegioEuropa
Suecia	Ostsam Regional Development Council

Como se puede apreciar en el cuadro, no todos son socios principales, pero queda en evidencia que el país desde donde provienen la mayoría de socios principales del proyecto es España –con la Diputación de Barcelona,

Valencia y la Junta de Andalucía– y, por supuesto, Berlín, que es uno de los miembros del proyecto. La mayor parte de los demás miembros de la red ERLAI participan del proyecto en un sentido más amplio.

¿De qué trata este proyecto? El punto principal es estudiar las preocupaciones y las diferencias que existen entre regiones y ciudades en materia de integración. Dado que se trata de ciudades y regiones de países diferentes, este estudio tiene que tener en cuenta, antes que nada, los diferentes entornos de los Estados Miembros en los que se ubican las ciudades y regiones, incluyendo la base migratoria y las políticas aplicadas en este ámbito. Naturalmente, la atención de este estudio se centra en los niveles regional y local, respecto al entorno de la inmigración, la legislación y la política, pero principalmente en algunas áreas concretas de intervención. Decidimos concentrarnos en cinco puntos diferentes: En primer lugar, la participación cívica y los derechos políticos, es decir, la participación de los inmigrantes en el ámbito político o por lo menos en el ámbito de la ciudadanía, entre otros. La perspectiva femenina y de género será otra de las áreas, la de niños y menores será la tercera; la comunicación intercultural será la cuarta; y la última abordará las asociaciones entre el ámbito público y el privado. Para cada una de estas cinco áreas de intervención se ha celebrado, o tendrá lugar, un taller de trabajo en una de las ciudades o regiones del proyecto. Tres de los talleres ya han tenido lugar, y en 2008 habrá un taller sobre comunicación intercultural en Sevilla, mientras que el relativo a las perspectivas de género tendrá lugar en Valencia.

Antes de continuar tal vez sea interesante concentrarse sólo un momento en lo que se ha detectado hasta ahora. El estudio todavía no ha concluido, pero ya está disponible una versión preliminar que sugiere que existen variaciones tan amplias en los sistemas migratorios políticos y legales, que una solución estandarizada a los problemas de la integración en el ámbito de la UE no sería muy apropiada. Sería conveniente que diferentes ciudades y regiones dispusieran de un marco conceptual compartido. No es posible ofrecer una perspectiva general porque el estudio se concentra en este punto, pero es posible mencionar diferencias como el tamaño de las poblaciones del tercer país en la región o ciudad en cuestión; su composición –si es principalmente de primera o segunda generación, o si son familias, o en su mayoría mujeres y hombres solos–, el papel que juegan los ciudadanos de terceros países en la fuerza de trabajo o el porcentaje de desempleo entre los inmigrantes. Por supuesto, también existen diferentes entornos legales en materia de acceso al mercado de trabajo, a las posibilidades de la reunificación familiar en diferentes Estados Miembros, al problema de la residencia prolongada, a las posibilidades que existen para la participación política, a las posibilidades de acceso a la nacionalización. Todos estos aspectos son tan diferentes que probablemente el resultado del estudio pondrá de relieve la dificultad de elaborar una estrategia de integración que pueda adecuarse a estas diferentes realidades.

El otro contenido del proyecto de la ERLAI apunta a incrementar la conciencia con ayuda de conferencias en Bruselas. Otro objetivo es mantener actividades en red entre los miembros de la ERLAI –regiones y ciudades– y también con otras redes. Un tercer propósito busca incrementar la comunicación por medio de la *website* y del boletín informativo.

Como he mencionado anteriormente, me gustaría concluir esta presentación de la red ERLAI como una persona que viene de Berlín, que crea contactos y redes con otras ciudades y regiones. Es posible mencionar otros tres o cuatro ejemplos de lo que está haciendo Berlín para enfatizar que desde la perspectiva de las regiones es necesario preguntarse "¿en qué nos beneficia hacer esto?" Aprender de otras experiencias es especialmente útil para las regiones y ciudades más pequeñas.

Una de las preguntas recurrentes es si se ponen nuevas políticas en marcha. En este sentido, quisiera destacar la declaración conjunta de 17 alcaldes de grandes ciudades, impulsada por Londres. En esta declaración los ediles pusieron de relieve que los solicitantes de asilo no son algo negativo, una percepción bastante común en la opinión pública de algunas regiones, sino que los solicitantes de asilo tienen un gran potencial para enriquecer a las ciudades. Además, los alcaldes pidieron que la expulsión forzosa fuese únicamente un último recurso; que se ampliasen los programas de reasentamiento; y por último, pero no por ello menos importante, manifestaron que si en el ámbito europeo las nuevas políticas de asilo eran más costosas, esto era algo en lo que no había que dejar solas a las regiones y ciudades. Si la UE introduce nuevos programas que conllevan unos costes más elevados, la UE debe compartir la carga con ellas. Este planteamiento se puede utilizar a largo plazo en todas y cada una de las entidades participantes de ERLAI. Esta declaración también llevó a otro proyecto sobre el asilo, un proyecto de monitorización.

Otro proyecto a destacar es el de los indicadores de los inmigrantes dirigido por el Ministerio de Trabajo español, en el que participaron 11 ciudades y regiones de seis países. ¿En qué consistió? Es posible tener una magnífica política de integración, pero si en algún momento el parlamento regional o un ciudadano cualquiera quieren saber si las nuevas medidas políticas constituyen o no un éxito o si vale realmente la pena invertir dinero en una cierta dirección, es necesario evaluar si la integración se ha facilitado verdaderamente gracias a ciertas medidas. Por consiguiente, el problema es cómo medir el éxito o el fracaso en términos de integración. La idea de este proyecto de indicadores de la integración de los inmigrantes apuntó a tratar de encontrar algunos indicadores de diferentes regiones, en diferentes Estados Miembros, con los que la UE pudiese estar de acuerdo. Disponer de indicadores comunes facilitaría así la tarea de sacar conclusiones comunes.

Este proyecto tuvo como resultado varias recomendaciones en materia de indicadores, y es un muy buen ejemplo de cómo es posible ponerlo en práctica en una región o ciudad. Así lo demostró el nuevo concepto de integración, basado en este proyecto, que fue adoptado por Berlín en el año 2007. En este nuevo concepto, Berlín abordó 43 indicadores, principalmente procedentes del proyecto. Ejemplo de un indicador que no es en absoluto sencillo es el que valora la integración cultural (por oposición a la integración en el mercado de trabajo, por ejemplo, que es mucho más fácil de manejar). Considerando que es importante no trabajar con demasiadas variables (porque entonces habría una saturación de personas compilando información, y no formulando políticas), Berlín decidió adoptar tres: el porcentaje de instituciones culturales que ofrecían servicios multilingües; el porcentaje de expertos de origen inmigrante en los organismos de selección de eventos culturales; y el porcentaje de medios de comunicación locales procedentes de los países de origen en las

bibliotecas públicas. Naturalmente es posible debatir interminablemente si conviene tener en cuenta otros indicadores o no, pero este es un buen ejemplo de un resultado concreto de un proyecto en Berlín.

Lo último que quisiera destacar es la plataforma de conferencias, algo que ya se mencionó en este seminario –desde el año 2006, se lanzó otra red: el concepto de ciudades de integración–, para permitir un intercambio directo entre el ámbito local o regional con implicación de la UE. Confío haberles dado algunas ideas de por qué vale la pena incluir los ámbitos regional y local en la red sobre la integración del inmigrante.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Clausura

Imma Moraleda

Imma Moraleda

*Presidenta delegada, Área de Igualdad y Ciudadanía,
Diputación de Barcelona*

En primer lugar, deseo que este seminario que ahora clausuramos haya sido de interés para todos vosotros, que os haya permitido visualizar la dimensión exterior de las políticas de inmigración, y comprender la necesidad de que todos los niveles administrativos y agentes implicados trabajemos juntos.

La integración en las políticas comunitarias

En Europa nos encontramos, sin duda, en un momento intenso en el debate sobre cómo abordar la inmigración extracomunitaria, sobre qué relaciones se deben establecer entre la Unión Europea y los países de origen de esta inmigración y sobre cómo se pueden coordinar las políticas europeas. Y este seminario lo constata. Estos han sido algunos de los temas que se han tratado en las diversas mesas redondas durante estos dos días.

Sin embargo, me parece importante remarcar que, más allá del control de fronteras o de la gestión de los flujos migratorios (aquello que algunos llaman el “núcleo duro” de las políticas de inmigración), hay otros elementos que debemos tener en cuenta. Me refiero a ámbitos que cada vez reciben mayor atención en las instituciones comunitarias y sobre los cuales trabajamos, desde hace algunos años, los gobiernos locales.

La recepción y acogida de inmigrantes, su integración en nuestras sociedades, la accesibilidad y acceso a todos los servicios y recursos, la sensibilización hacia el hecho migratorio, el conocimiento de la sociedad de acogida o las actuaciones en favor de la cohesión social. Dimensiones que ponen en primer plano el papel que podemos tener, y que, de hecho, hace años que llevamos a cabo las administraciones subestatales y, especialmente, los ayuntamientos, como receptores de primera mano de esta población recién llegada.

Políticas de ciudadanía

Me gustaría remarcar que estas políticas están dirigidas no solamente a las personas que llegan a nuestro país, sino también a las que estamos aquí. Porque aunque me parece necesario poner una especial atención

al colectivo inmigrante, evidentemente el peso de la convivencia y la cohesión social en nuestros municipios no depende únicamente de ellos. Por esta razón creo fervientemente que debemos desarrollar políticas de ciudadanía. Debemos llevar a cabo acciones destinadas a la totalidad de la población, que ofrezcan a todos igualdad de oportunidades, que garanticen los derechos pero también los deberes. Políticas y acciones que consideren a las personas como seres activos que construyen su ciudadanía a lo largo de la vida. Y por eso las administraciones debemos darles las herramientas necesarias y acompañarlos en este recorrido.

Hasta ahora hemos desarrollado políticas reactivas, que reaccionan ante un problema, y lo hacían con un modelo básicamente asistencialista. Ha llegado el momento de ir más allá, de hacer, también, políticas proactivas, que se adelanten a los problemas, que den herramientas a los ciudadanos para que resuelvan sus propias dificultades, para que vivan en igualdad de condiciones y oportunidades, para que desarrollen con autonomía su plena ciudadanía.

Y debemos hacerlo ofreciéndoles la información que les falta: a los recién llegados sobre la sociedad de acogida, y a los que ya están aquí, sobre las sociedades de las personas que vienen; adaptando los servicios municipales para que lleguen a todos en igualdad de condiciones; velando por un uso adecuado del espacio público, que respete el descanso de unos y la socialización de los otros.

Únicamente en este contexto podremos tener unas sociedades cohesionadas socialmente, sólo así nuestros ciudadanos y ciudadanas podrán desarrollarse en igualdad de condiciones.

Atención creciente sobre el papel de los municipios

Los municipios somos, pues, escenarios privilegiados de este cambio social, con los pros y contras que ello conlleva. De mayor conocimiento de la realidad, de vivir sobre el terreno las necesidades de la ciudadanía, pero también de tener que reaccionar a veces con rapidez cuando se nos presenta una situación nueva.

Pero soy optimista, porque creo que cada vez es más evidente entre las instituciones comunitarias la valoración de la implicación y el trabajo de los gobiernos locales, tanto por nuestro conocimiento cuidadoso del entorno más inmediato como porque hemos acumulado un bagaje importante de experiencias exitosas en políticas de acogida e integración.

Estoy convencida de que los municipios tenemos muchas cosas que decir sobre las políticas de integración y ciudadanía. Pero también que los retos con los que nos encontramos la mayoría de regiones y municipios europeos son comunes. Por ello, son necesarias acciones conjuntas a escala europea así como el refuerzo de espacios de cooperación transfronteriza.

La Diputación de Barcelona y la acción exterior

Desde el Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona apostamos claramente por reforzar la acción exterior y colaboramos con municipios y regiones europeas para desarrollar estrategias compartidas, orientadas a garantizar la cohesión social y la convivencia ciudadana.

Por este motivo, reforzamos el trabajo institucional con nuestra presencia en diferentes foros internacionales y en redes de ciudades europeas. La finalidad de esta participación es generar conocimiento, intercambiar experiencias, recoger información sobre buenas prácticas e incidir en las instituciones europeas para que incorporen la perspectiva de la administración local.

Hablo de redes como Arco Latino; ERLAI, que es la red de autoridades locales y regionales interesadas en el asilo y la inmigración; CLIP, Cities for Local integration Policy of Migrants, de las cuales habéis hablado en la mesa anterior, o de la participación en el Programa europeo CIEN.

Creo, pues, que son ejemplos interesantes de cómo las administraciones subestatales podemos contribuir a la dimensión exterior de las políticas de inmigración. Como hemos visto durante todo el seminario, la inmigración reclama, más que nunca, una atención prioritaria y la búsqueda de soluciones conjuntas para hacer una Europa social, económica y territorialmente cohesionada.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Clausura

Oriol Amorós

Oriol Amorós

*Secretario para la Inmigración,
Generalitat de Catalunya*

Agradezco a la Fundación CIDOB y a la Diputación de Barcelona por haberme invitado, pero sobre todo, por organizar este seminario. Es el segundo año que vengo como Secretario de Inmigración y, de hecho, estos días voy asistiendo a una serie de actos en los que también participo por segunda vez, hecho que nos recuerda que el Gobierno de Cataluña se constituyó hace un año. El tema de este seminario, la dimensión exterior de las políticas de inmigración, es muy interesante, y en Cataluña tenemos el privilegio de gozar de un foro de debate tan aventajado como la Fundación CIDOB, que nos ayuda a formular reflexiones teóricas, propuestas y políticas públicas. Saludo también a la Secretaría de Estado, con la que tuve ayer la oportunidad de trabajar en los temas que hoy vamos a debatir, y que me gustaría mencionar un poco.

En mi intervención, que intentaré estructurar de una forma sencilla, hablaré de tres capítulos: en qué momento estamos; qué nos pide la población; y cómo creo que debemos responder a estas demandas.

¿En qué momento estamos?

Creo que el momento actual de la inmigración es sin duda una obviedad, pero una obviedad que nunca se debe olvidar, y es que la inmigración es un motor de cambio, y en Cataluña particularmente. Aquí, desde hace ocho años se ha contabilizado la entrada de más de 100.000 personas al año. Cuando comparamos estas cifras con las de otros países, mucho mayores, vemos que es un hecho que reconfigura la realidad catalana. Cataluña es su inmigración. El motor de cambio de la sociedad son las personas que la conforman.

Quiero destacar dos datos significativos: el primero es el peso de la legalidad en la nueva inmigración. La inmigración del Siglo XXI que hemos tenido en este país ha venido marcada sobre todo por una gran distancia entre realidad y legalidad. Hemos pasado un período de cambios legislativos demasiado frecuentes, y esto dificultó la aplicación normativa. La estabilidad normativa de la que gozamos desde hace tres años es un valor en sí misma. Después haré algunas críticas acerca de esta nor-

mativa, porque creo que el modelo tiene sus limitaciones, pero el mero hecho de tener unos años de estabilidad normativa es un valor positivo en sí mismo, que ha permitido a todos los implicados disfrutar de esta legalidad. El año 2006 ha sido el primero, posiblemente, en el cual la inmigración legal ha tenido un peso cuantitativo muy importante en el conjunto de la inmigración ya que el padrón ha crecido en unas 60.000 personas, de las cuales, alrededor de 40.000 lo han hecho de manera regular. Sólo para hacernos una idea. Por tanto, el primer punto de gran importancia es la legalidad.

Diversos factores explican este aumento de la legalidad. Primero, la estabilidad normativa ayuda a hacer funcionar las cosas con mayor agilidad, especialmente en materia de contratación legal de trabajadores. Segundo, creo también que la política exterior del Gobierno del Estado es más coherente en este sentido. En este punto también entra el peso de la reagrupación familiar, el segundo de los datos significativos que quiero destacar. Estamos pasando de la fase inicial, en la que van llegando los trabajadores a la fase en la que vienen las familias. 2008, seguramente, va a ser el primer año en el que tendremos más entradas familiares que individuales. Por tanto, estos son los dos elementos del momento actual en el que estamos: la fase "madura" de la inmigración con la reagrupación familiar, y la legalidad de los inmigrantes.

¿Qué nos piden los ciudadanos?

El segundo punto de mi intervención se centra en las demandas de todos los ciudadanos: los que acaban de llegar, y los que habían llegado un poco antes. Yo creo que un horizonte, no de crisis económica, en absoluto, pero sí de moderación del crecimiento, va a significar un crecimiento menor de la ocupación. Con este escenario debemos escuchar atentamente las demandas de los ciudadanos, para seguir manteniendo los altos niveles de convivencia que hemos tenido a lo largo de los años. Yo destacaría tres grupos de demandas ciudadanas en este sentido. En primer lugar, los flujos regulados y coordinados, sin los cuales los mismos inmigrantes se verían perjudicados. En segundo lugar, la igualdad en el acceso a los servicios públicos. Este punto es muy importante puesto que es el único que suele generar enfrentamientos entre sectores de la población, con especial atención al servicio de sanidad pública, y al acceso al trabajo. Debemos intentar prevenir a cualquier coste que se produzcan conflictos en este ámbito. En tercer lugar, las demandas sobre la integración de los inmigrantes. En Cataluña hemos adoptado un modelo de integración bastante equilibrado entre el respeto a la diversidad de los inmigrantes y su cohesión en la sociedad, y lo debemos seguir desarrollando bajo las mismas premisas.

¿Cómo debemos responder?

Existen algunos apuntes que la Unión Europea debería considerar en estos tres ámbitos. La UE ha de tener políticas comunes de control de los flujos migratorios. Aunque resulte difícil, es imperativo. El modelo en el que cada país gestiona los flujos a su aire no es compatible con la realidad. Debe darse especial atención en el tema de aumentar la legalidad.

En este sentido, destacan proyectos como la “inmigración circular”, que ha funcionado muy bien en Cataluña, y fue citada varias veces por el comisario Franco Frattini.

A parte de esta cuestión, hay dos tipos de déficit muy claros que me gustaría señalar. El primero es la inmigración de África Subsahariana a nuestro país. En la actualidad es casi imposible inmigrar legalmente desde África Subsahariana a nuestro país. Nos consta que se hacen esfuerzos en este sentido, esfuerzos que agradecemos y valoramos, pero que no responden a la realidad. En la realidad hay flujos migratorios. En cambio, la legalidad los hace casi imposibles. Ya estamos construyendo puentes legales, pero se debe profundizar en este aspecto. En todo caso, Cataluña está dispuesta a participar y a colaborar en la construcción de estos puentes.

El segundo déficit claro en nuestro sistema es la realidad de la contratación y la dificultad del proceso. La realidad es que los trabajadores inmigrantes trabajan en microempresas, y la legalidad hace que estas microempresas tengan muy poca capacidad de operar dentro de este sistema. Es muy difícil que un individuo que tiene un restaurante con diez trabajadores haga la contratación a través del contingente aprobado por el Consejo Nacional de Inmigración. Prácticamente, no lo hacen, no se hace. Es muy difícil que todos los trabajadores que tenemos en el sector doméstico sean contratados por los particulares a través de este mecanismo, a través del contingente. La realidad no es así. Tenemos una realidad en que la inmensa mayoría de los inmigrantes trabajan en microempresas, y el sistema que tenemos es bueno para las grandes empresas y para las medianas, pero no dan respuestas a las microempresas. Aquí tenemos otro reto para resolver.

Respecto al acceso al trabajo podríamos decir muchas cosas, pero solamente diré una, que me parece que es fundamental y que para Cataluña en estos momentos es una prioridad, y es el acceso al trabajo de las personas reagrupadas, el acceso al trabajo de los familiares reagrupados. Creo que aquí podemos salir ganando todos. Actualmente, dentro de nuestro marco legislativo, las personas reagrupadas pueden trabajar, pero con una serie de dificultades administrativas dado que su permiso de residencia específica que se trata de un permiso de residencia sin autorización de trabajo. Este tema es muy importante, y creo que promoviendo un cambio ganamos todos. Gana la persona inmigrada, porque tiene más posibilidades de integración; gana la familia, porque tiene más ingresos familiares; ganamos todos en igualdad entre hombres y mujeres, y gana nuestra economía, porque podemos fichar más trabajadores legales disponibles para las empresas.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. V Seminario Inmigración y Europa.

Clausura

Consuelo Rumí

Consuelo Rumí

*Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración,
Ministerio de Trabajo e Inmigración*

Queridos amigos y amigas, un año más vuelvo a Barcelona para clausurar este seminario de la Fundación CIDOB. Lo hago encantada, procuro no faltar nunca, a menos que como el año pasado tenga algún compromiso ineludible, porque con mi presencia, de algún modo, el Gobierno de España viene a reconocer el trabajo del CIDOB, una Fundación que se ha convertido ya en una referencia de la investigación y del debate en materia de migraciones, uno de los fenómenos más intensos y complejos de la escena mundial en este arranque de siglo. Gracias a los amigos de CIDOB por su deferencia al permitirme trasladarles algunas reflexiones desde la perspectiva del Gobierno.

Repasando las notas de mi intervención por estas mismas fechas, aunque en el año 2004, he tenido la oportunidad de constatar como en aquel momento, ya hace tres años, y con una breve experiencia en política europea, por el escaso tiempo que llevaba en mis responsabilidades, puse de manifiesto dos cuestiones que me parecieron fundamentales:

- Por un lado, algo referente al diagnóstico; porque las dificultades para armar una política entre los veintisiete son evidentes y no insistiré mucho en ellas. Pero lo relevante, ya en aquel momento, era la certeza de que resulta imprescindible que, ante la nueva cara, la nueva morfología que han adquirido las migraciones en los últimos treinta años, la UE se dote de una actuación concertada, de una estrategia migratoria acordada, de una política común.
- Por el otro, ya manifestaba entonces un reconocible optimismo en cuanto a los avances que se podrían llevar a cabo en este terreno, y hoy estoy convencida de que durante los tres años siguientes, y pese a todas las insuficiencias, han confirmado la credibilidad de aquella expectativa. Porque estamos avanzando hacia una política común en esta materia. Es cierto que aún con paso corto, pero en cualquier caso no despreciable. Y añadido que lo hacemos en un escenario, un cuadro general de la Unión que, admitámoslo, no ha sido el más favorable por los avatares comunitarios en este tiempo para ganar terreno en la construcción de las políticas comunes.

Ahora, tres años después, cuando está concluyendo una legislatura que ha sido tan intensa, me van a permitir que les transmita una percepción muy personal nacida en estos cuatro años de experiencia de Gobierno y de implicación en el debate en el seno de la Unión Europea.

Cuando tuve la oportunidad de asistir, ya en el año 2004, a las primeras reuniones de los Consejos JAI (Justicia y Asuntos Internos) de la Unión, todas las propuestas que planteábamos y que desbordaban el estricto terreno de los controles fronterizos eran percibidas con absoluta desconfianza y difíciles de incluir en otro punto del orden del día que no fuese el de "varios".

Hoy, la realidad ha cambiado sustancialmente, pese a que los avances no han alcanzado la velocidad de crucero que deseábamos respecto a esa política común. Pero lo realmente importante ahora es que hoy se habla ya en la Unión en términos de política integral, y que, por ejemplo, entre los fondos en materia de inmigración que comenzarán a hacerse efectivos en el año 2008, se encuentra uno dedicado a integración, algo impensable en el 2004. Otros ejemplos que actualmente se están debatiendo son las propuestas de Directivas para la lucha contra el empleo ilegal, la admisión de inmigrantes cualificados o un estatuto común de derechos para los trabajadores nacionales de terceros países, y no quisiera olvidarme en este recorrido del Plan de Acción en materia de inmigración legal adoptado por la Comisión.

Asimismo, es imprescindible citar la puesta en marcha de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX) en aguas atlánticas. Hay quien se empeña en evaluarla tan sólo desde el punto de vista operativo, despreciando, o mejor dicho, ignorando su relevancia política, ya que es la primera oportunidad en que la Unión Europea se implica y reconoce así la responsabilidad colectiva del desafío migratorio. Ese es precisamente el avance cualitativo que se ha producido en estos tres últimos años: que la Unión Europea ya discute sobre inmigración y asume que no es un problema únicamente de los países que reciben el impacto directo, el primero, de los flujos migratorios; además ya aborda el fenómeno desde una perspectiva integral, superando una perspectiva que hace sólo muy poco tiempo hacía referencia en exclusiva a los controles fronterizos.

Por lo tanto, se han producido avances importantes en el seno de la Unión Europea, los cuales –es importante subrayar– responden fundamentalmente a impulsos que ha proporcionado el Gobierno español, arrancan principalmente a partir de diciembre de 2005 con el Consejo Europeo de Hampton Court y se desarrollan en las posteriores conclusiones del Consejo, que adopta un enfoque común en materia migratoria.

De algún modo, se han sentado las bases para una política común –que todavía dista de ser una realidad– y debemos pensar que este es el camino por el que ha avanzado siempre la Unión en la construcción de sus políticas comunes. Si tuviese que buscar una frase que resumiese mi percepción, nacida de una experiencia muy directa en los trabajos de esta etapa en Unión Europea, diría que España se encuentra mucho más acompañada que hace cuatro años en la defensa de una política integral europea, y que los últimos dos años, tanto en los debates como en la toma de decisiones, se ha registrado una actividad sin precedentes, una densidad que es ya importante.

En este sentido, me niego a dejarme arrastrar por diagnósticos pesimistas porque, al menos desde el terreno de la política, avanzar es siempre costoso y creo que nuestro análisis no puede despreciar el terreno ganado en este tiempo. Queda, por supuesto, mucho camino por recorrer, pero les aseguro que la Unión, en el marco general de las reuniones de los veintisiete a las que asisto y de las reuniones semanales que se llevan a cabo a distintos niveles, es mucho más favorable a quienes trabajamos en el avance hacia una política común.

Este enfoque es importante, porque viene a responder, como he dicho antes, a la realidad de las migraciones en el arranque del nuevo siglo; y las respuestas institucionales no pueden despreciar los cambios que se han producido y que son muy profundos. No sé si a veces llegamos a percibir en toda su entidad la morfología versátil de las migraciones, su naturaleza poliédrica y su estrecha dependencia a procesos que se están desarrollando en el orden internacional y, más en concreto, en el proceso de globalización, con su formidable impacto tecnológico.

Pues bien, a partir de este análisis, el Gobierno español ha defendido, desde que tomó posesión, que las condiciones que debieran presidir las nuevas estrategias nacionales e internacionales de gobernabilidad de las migraciones se pueden resumir en su carácter integral y multilateral.

Respecto a *su carácter integral*, cabe manifestar que las actuaciones aisladas o inconexas no sirven para abordar unos movimientos tan complejos y cambiantes como son los migratorios, en una fase histórica presidida por el carácter global de los fenómenos que irrumpen en la vida colectiva de las sociedades. Los distintos factores que confluyen en torno al fenómeno migratorio se comportan al modo de vasos comunicantes y, por ello, requieren de la articulación de respuestas integrales, en distintos campos. Las actuaciones unidireccionales ya no sirven, son insuficientes y han de dar paso a la definición de estrategias más complejas.

En España, durante la actual legislatura, hemos sido capaces de construir una política de inmigración integral que es imprescindible para dar respuesta, durante la actual y en las próximas décadas, a uno de los fenómenos que, sin duda, marca más intensamente el cambio social que se está produciendo. Una política que conjuga la determinación en la lucha contra los flujos clandestinos, la apuesta por la ordenación de las migraciones desde la vigencia de la legalidad y la promoción activa de la integración social de los inmigrantes en la realidad de nuestro país.

En estos tres capítulos entiendo que hemos avanzado de manera muy seria, aunque también queda mucho por hacer. Pero, tan sólo para reseñar la seriedad de nuestra apuesta, es decir que no hacemos políticas de escaparate, me gustaría citar dos datos a mi juicio reveladores de lo que quiero decir:

- a) La reforma de los instrumentos legales de gestión de la inmigración de acuerdo a las demandas del mercado laboral, que ha hecho posible que, por segundo año consecutivo, en torno a 200.000 personas vengan con un contrato de trabajo desde sus propios países, es decir, venciendo la tentación de la irregularidad. Por tanto, la canalización ordenada de los flujos migratorios presenta por primera vez un resultado satisfactorio, positivo.

- b) En el terreno de la convivencia, durante estos cuatro años, el Gobierno ha invertido más de 1.000 millones de euros en políticas directas de integración. No me refiero a las políticas transversales, a lo que por ejemplo invierte el Ministerio de Educación, el de Sanidad o cualquier otro en actuaciones que tienen que ver con la llegada y presencia de inmigrantes. Me refiero a acciones financiadas desde la Secretaría de Estado de Inmigración, que hablan de políticas expresas de integración. Esta cifra supone, para que se hagan una idea, que el presupuesto en esta materia se ha incrementado un 720% en una sola legislatura; una apuesta, como verán, de primer orden para trabajar por lo que llamamos la gestión de la diversidad.

Referente a *su carácter multilateral*, este constituye otra condición imprescindible para abordar los retos que en este tiempo nos plantea la aceleración de los fenómenos migratorios y, muy en particular, la expansión de inmigración clandestina. La suma de políticas nacionales ya no es suficiente en razón del carácter global de las migraciones; es preciso, por tanto, que se ceda el paso a estrategias concertadas entre países que comparten espacios integrados y países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios.

Este es la segunda ambición que ha formado parte de nuestra política tanto en el ámbito nacional como en el europeo a lo largo de los tres últimos años. Y esta es la lógica que a nuestro modo de ver debe presidir la dinámica europea durante este tiempo. La idea que debe caracterizar este esfuerzo por la multilateralidad es que los grandes principios en materia migratoria deben ser compartidos por los países de origen, de tránsito y de destino porque, en caso contrario, de no incorporarse los intereses de todos los estados, nos veríamos abocados al fracaso. Este es un camino más largo y difícil, sin duda, pero es el único que puede hacer frente a los desafíos reales que nos presenta hoy el fenómeno migratorio.

Nuevamente acudo a la experiencia de estos años para acompañar esta idea. Me refiero a la cooperación en materia migratoria que España en estos años ha entablado con Marruecos y con los países subsaharianos, especialmente con Senegal. El caso de Marruecos es revelador de como la edificación de un clima de confianza y colaboración entre ambos gobiernos es un capital inestimable que ofrece resultados muy importantes en la ordenación de la corriente migratoria. Y en el caso de Senegal, también la cooperación es una pieza clave para hacer frente a las llegadas masivas de miles de personas que huyen de aquel continente por la falta de expectativas.

Por tanto, la visión europea de la inmigración no puede sino incorporar una poderosa ambición de multilateralidad, de cooperación entre todos los actores que, de un modo u otro, participan y son parte activa de los procesos migratorios.

Para resumir esta visión, añadiré que en el corazón mismo de la definición de las aún insuficientes pero ya visibles estrategias europeas sobre inmigración, se encuentra la convicción de que nos hallamos ante un fenómeno de extraordinaria complejidad, cuyas causas no son inmediatas sino que se remontan a siglos de marginación de áreas enteras del planeta, y cuya ordenación exige trabajar en todos los frentes: desde los avances en la lucha contra la inmigración ilegal y la canalización legal de los flujos migratorios, hasta la integración así como las políticas de desarrollo.

Estas nuevas respuestas llevan también aparejados avances en el terreno de la búsqueda de nuevos espacios de diálogo multilateral compartido. La Conferencia Euro-Africana, los 5 + 5 entre ambas riberas del Mediterráneo, la reunión Euromediterránea que se acaba de reunir hace algunas semanas en Faro y que agrupa a 37 países, o el Foro de Migraciones Iberoamericano, nos hablan claramente de una creciente conciencia de que las migraciones constituyen hoy más que nunca un fenómeno transversal que requiere respuestas concertadas entre países e integrales en su carácter. Dos líneas que el Gobierno de España impulsa decididamente junto a otros socios europeos.

Para finalizar, quisiera subrayar que la inmigración es un enorme desafío cargado de expectativas, pero también de riesgos. Mantener el objetivo de su gobernabilidad y trabajar por avanzar en esa dirección debe representar una responsabilidad compartida y de primer orden dentro de las agendas políticas nacionales e internacionales.

El Gobierno español, en un clima general de concertación que nos ha permitido articular un consenso que no existía, ha abordado junto a fuerzas políticas, agentes y organizaciones sociales la puesta en marcha, por vez primera en nuestro país, de una política migratoria coherente que ha venido a sustituir las actuaciones improvisadas y los guiños ejemplarizantes tan inútiles como dañinos de las pasadas legislaturas. Y esa estrategia integral ha incorporado en primera línea una agenda europea cuyo objetivo es el avance, siempre difícil pero ya patente, hacia una política común migratoria por parte de la Unión.

Han cambiado los escenarios de nuestras sociedades, sacudidas por las grandes transformaciones que acompañan a nuestro tiempo, ha cambiado el rostro y el comportamiento de las migraciones y, en buena lógica, debe cambiar también el signo y la calidad de las respuestas que estamos obligados a dar para ordenarlas de acuerdo a los intereses de todos.

La Unión Europea debe asumir, no puede hacerlo de otro modo, la lógica del tiempo histórico del hecho migratorio que nos está tocando vivir, y dar una respuesta adecuada a su envergadura.

La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. **V Seminario Inmigración y Europa.**

ANEXO

Programa del seminario

Parece cada vez más evidente que gestionar las migraciones requiere de mayor diálogo y cooperación entre países de origen, tránsito y destino, tal como se puede constatar con la creciente presencia de los temas migratorios en las relaciones exteriores o las negociaciones internacionales. Para elaborar políticas de inmigración coherentes y globales, se debe tomar en consideración la dimensión exterior de las mismas.

Desde Tampere, la Comisión Europea ha trabajado para integrar la esfera de Justicia y Asuntos de Interior en los distintos ámbitos de la Unión Europea, incluyendo las relaciones exteriores. En diciembre de 2005, en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas se afirmaba que "las cuestiones relacionadas con la migración constituyen un elemento central de las relaciones de la UE con una extensa variedad de terceros países, que son, en particular, los de las regiones limítrofes de la Unión". Desde entonces, la Comisión Europea ha presentado numerosas comunicaciones dirigidas a fortalecer la dimensión exterior de la política de inmigración de la UE.

En esta quinta edición del Seminario Inmigración y Europa se pretende analizar cuáles son los elementos e instrumentos que vinculan las políticas exteriores con las políticas de inmigración, con especial atención a las relaciones con países terceros, los acuerdos de readmisión, el control de flujos o el vínculo con las políticas de desarrollo, entre otros. Todos estos elementos se contemplarán desde la perspectiva estatal y, al mismo tiempo, desde la perspectiva de la acción exterior en el marco de la Unión Europea.

JUEVES 13

09.00 H APERTURA DEL SEMINARIO

Bernardino León, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores
Imma Moraleda, Presidenta delegada, Área de Igualdad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona
Narcís Serra, Presidente, Fundación CIDOB

09.30 H CONFERENCIA INAUGURAL: MIGRACIONES Y DIMENSIÓN EXTERIOR EN LA UE

Stefano Bertozzi, Miembro del Gabinete del vicepresidente y comisario de Justicia, Libertad y Seguridad Franco Frattini, Comisión Europea

10.30 H LA INCLUSIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LAS RELACIONES CON TERCEROS PAÍSES

Moderadora: Anna Terrón, Secretaria para la Unión Europea, Generalitat de Catalunya

Bernd Hemingway, Coordinador regional y responsable de la Oficina de Enlace con la Unión Europea, OIM
Félix Fernández-Shaw, Miembro del Gabinete del Embajador; Representación Permanente de España en la Unión Europea
Marc Richir, Área de Coordinación y Análisis, Dirección General de Relaciones Exteriores, Comisión Europea

11.30 H PAUSA CAFÉ

12.00 H POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS DE DESARROLLO

Moderadora: Ricard Zapata, Profesor titular de Ciencia Política y director del Grupo de Investigación sobre Inmigración e Innovación Política, Universitat Pompeu Fabra

Jean-Pierre Cassarino, Coordinador científico del Proyecto MIREM, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florencia
Milagros Hernando, Directora de Evaluación y Planificación de Políticas de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Jeff Dayton-Johnson, Economista senior, Centro de Desarrollo OCDE
Luis Riera-Figueras, Director, Dirección General de Desarrollo, Comisión Europea Debate

14.00 H ALMUERZO

15.30 H MESA REDONDA: LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

Moderadora: Joaquín Arango, Director, Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones, Fundación Ortega y Gasset

Ignacio Díaz de Aguilar, Presidente, CEAR-Comisión Española para los Refugiados
Pilar Fuertes, Subdirectora general de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería, Ministerio del Interior
Maria-Teresa Gil-Bazo, Profesora de Derecho, Newcastle University
Miriam Mir, Investigadora, CEPS-Centro de Estudios en Política Europea, Bruselas Debate

VIERNES 14

09.30 H LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN LA UE: DISTINTAS PERSPECTIVAS ESTATALES

Modera: Carles Campuzano, Diputado del Grupo Catalán, Congreso de los Diputados

Manuel Jarmela Palos, Director general, Oficina Portuguesa de Extranjería y Fronteras
Zaïr Kedadouche, Director de Relaciones Internacionales, Alto Consejo Francés
para la Integración

Carmen Pérez, Asesora del Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Debate

11.00 H PAUSA CAFÉ

11.30 H POLÍTICA MIGRATORIA Y ACCIÓN EXTERIOR DE LAS ADMINISTRACIONES SUBESTATALES

Modera: Teresa Llorens, Coordinadora del Área de Igualdad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona

Mirella Ricci, Vicepresidenta de la provincia de Arezzo, Italia. Representante de la Red Arco Latino

Heiko Wagner, Oficina Länd Berlín en la UE. Miembro de la red ERLAI
(Autoridades Regionales y Locales sobre Asilo e Inmigración en Europa)

Debate

13.00 H CLAUSURA

Imma Moraleda, Presidenta delegada, Área de Igualdad y Ciudadanía, Diputación de Barcelona

Oriol Amorós, Secretario para la Inmigración, Generalitat de Catalunya

Consuelo Rumí, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

14.00 H FIN DEL SEMINARIO