

IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo

Crisis global y estrategias migratorias:

hacia la redefinición de
las políticas de movilidad

18,19 y 20 de mayo de 2011 - FLACSO - Quito, Ecuador



**IV CONGRESO DE MIGRACIONES Y DESARROLLO
QUITO, 18-20 DE MAYO DE 2011**

**MIGRACIÓN INTERNACIONAL, SEGURIDAD Y DESARROLLO EN LAS
POLÍTICAS MIGRATORIAS DE LA UNIÓN EUROPEA
(O DE CÓMO DESPLAZAR LAS FRONTERAS DE EUROPA)**

Sandra Gil Araujo
CONICET-Argentina

Este texto revisa las formas de pensar los vínculos entre migración, seguridad y desarrollo en el marco de la Unión Europea, a partir del análisis de normativas, acuerdos y documentos elaborados por la Comisión y el Consejo, que han ido sentando las bases de lo que se define como una política migratoria común. Cabe aclarar que hasta el momento, esta cooperación y armonización en materia migratoria se ha centrado principalmente en las áreas de control migratorio, retrasando los acuerdos en las regulaciones destinada a la población migrantes que ya reside en los países de la Unión.

La cooperación comunitaria en materia de política migratoria se ha visto atravesada por tres transformaciones sustanciales que ofrecen algunas pistas para entender su deriva actual: los cambios en las formas de organización del trabajo asalariado iniciados en los años setenta –y el consiguiente debilitamiento del estatuto asalariado que afectó también a los trabajadores inmigrantes-, el fin de la Guerra Fría -y la emergencia del narcotráfico, el terrorismo, la inmigración y el crimen organizado como nuevas hipótesis de conflicto- y las medidas tomadas después de los ataques de septiembre de 2001 a EE UU, que han reforzado la vinculación entre migración y terrorismo.¹ Mientras tanto, muy poco se ha avanzado en la armonización de las políticas dirigidas a la población hija de la inmigración, asentada en el espacio comunitario desde hace más de cuatro décadas.

Introducción

Después de la Segunda Guerra Mundial el proceso de reconstrucción económica de Europa y el impulso del sistema de producción *fordista* acrecentó la necesidad de trabajadores extranjeros. Durante la década de los años cincuenta y sesenta, en los países del centro y norte de Europa, la inmigración fue estimulada activamente. Pero a principio de los años setenta, la crisis del petróleo, el desarrollo tecnológico, la deslocalización industrial y los cambios en las formas de organización del trabajo asalariado, eliminaron muchos puestos de trabajo. Las condiciones de trabajo se deterioraron y el desempleo de larga duración se transformó en un elemento estructural de las sociedades europeas (Castel 1997). Las transformaciones en las formas de organización de trabajo asalariado generaron cambios profundos en los modos de

¹ Para mas detalles ver: Bigo 2005; Gil Araujo 2002.

percibir, definir y gestionar la inmigración. A principios de los años setenta la política de reclutamiento de inmigrantes se detuvo y las fronteras se cerraron. Las migraciones pasaron a ser concebidas como una cuestión de seguridad (Doty 2003, Freedman 2004, Huysmans 2000). Los elaboradores de políticas comenzaron a teorizar la ciudadanía en términos de demandas culturales y morales hacia los nuevos miembros como prueba de su identificación con la nación (Favell 2000, 2006). A las retóricas le siguieron las prácticas y estos discursos se vieron plasmados en determinadas políticas que acompañaron el cierre de fronteras: el sistema de cuotas, los programas de retorno y las políticas de inmigrantes o minorías. Desde entonces los inmigrantes son percibidos como una amenaza para la seguridad, la unidad y la identidad nacional.

El proceso de integración regional de la Unión Europea y la conformación de un espacio común, libre de fronteras interiores, se ha visto acompañado de un reforzamiento en el control de sus bordes. Una vez colocada en la agenda de seguridad, la inmigración se presentó inevitablemente ligada al terrorismo, la delincuencia organizada o el tráfico de drogas. El control fronterizo se convirtió en la primera línea de defensa contra la inestabilidad política, la desigualdad socioeconómica y sus consecuencias. Desde finales de los años noventa, el proceso de cooperación europea en materia de inmigración y asilo está promoviendo la articulación entre política comercial, ayuda al desarrollo y control migratorio. Una visión que oficialmente se denomina integrada. Parapetándose en relaciones de fuerza que le son favorables, la Unión Europea y sus países miembro están impulsando un desplazamiento de la frontera sur y este, que busca convertir a Estados no comunitarios en guardianes del espacio Schengen. Una lectura de los documentos elaborados por el Consejo de la Unión Europea evidencia la percepción que se tiene de las migraciones en el marco de la construcción del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: pura amenaza.

La reciente demanda de suspensión del Acuerdo de Schengen (y el consecuente reestablecimiento de los controles fronterizos) por parte de Francia ante el aumento de llegadas a las costas italianas de migrantes provenientes de Túnez y Libia es un indicador de la pervivencia y radicalización de la visión de las migraciones sur-norte como una cuestión de seguridad (Van Munster 2009). En el momento de editar esta ponencia, el periódico inglés *The Guardian* informa que más de sesenta personas provenientes de Etiopía, Nigeria, Eritrea, Gana y Sudán murieron después de pasar 15 días en alta mar, en una embarcación que partió de Trípoli el 25 de marzo, con el objetivo de alcanzar las costas de la isla italiana de Lampedusa. A pesar de haber sido alertados, ningún país, barco o avión de la OTAN, que cruzaban el Mediterráneo para bombardear territorio libio, hicieron nada para rescatarlos.²

1. La cooperación europea en materia de inmigración y asilo

La cooperación comunitaria en materia de inmigración comenzó a mediados de los años setenta con el grupo de TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional) integrado por los ministros de Interior de los entonces nueve Estados miembros. El proceso era intergubernamental, o sea que las decisiones eran tomadas conjuntamente por los representantes de los Estados y no por las instituciones

² *The Guardian*, 08 de mayo de 2011. <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/08/nato-ship-libyan-migrants>

comunitarias, lo que implica la ausencia de instancias de control democrático como el Parlamento Europeo.

El Acuerdo de Schengen (1985), impulsó la supresión de las fronteras internas y la regulación de los controles de las fronteras exteriores, incluyendo una política única de visados, una regulación común para los accesos por tierra, mar o aeropuertos y una extensa cooperación policial que incluye la base de datos del Sistema de Información Schengen (SIS).³

En 1986 se creó el Grupo *Ad hoc* sobre Inmigración, constituido por los ministros responsables de la política migratoria de cada país. Dos años después comenzó a funcionar el grupo de Coordinadores para el Libre Movimiento de Personas, o Grupo de Rodas, que a su vez acogió al Grupo *Ad hoc*. Entre 1985 y 1993 los países de la Unión abordaron en el mismo ámbito cuestiones vinculadas con la inmigración y con la delincuencia internacional. Una de las resoluciones más destacadas fue la Convención de Dublín de 1990, relativa a asilo y refugio, que establece que las solicitudes de asilo deben ser presentadas y tramitadas en el primer país de la UE al cual llegan los solicitantes, de manera que si la solicitud es rechazada no podrá ser presentada en otro Estado miembro.

El tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, de 1992, estructuraba la UE en tres pilares. El Primer Pilar, Comunitario o de la Comunidad Europea, recorta la influencia de los Estados miembros a favor de la intervención de las tres instituciones comunitarias básicas: el Consejo, la Comisión, y el Parlamento.⁴ El Segundo Pilar, de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y el tercero, de Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (CJAI) —que engloba cuestiones que van desde la protección de los refugiados hasta el crimen organizado— siguen una lógica de cooperación intergubernamental. Las decisiones se toman por unanimidad, lo que supone la continuidad de la competencia de los Estados a través del Consejo (Zapata-Barrero, 2000).

Los temas de inmigración y asilo se ubicaron en el Tercer Pilar, conjuntamente con el tráfico de drogas, el fraude internacional y el terrorismo. Esta vinculación entre migración y delito quedó plasmada también en el Acuerdo de Schengen, que puso todo el acento en la *lucha contra* la inmigración ilegal, las redes ilegales y el tráfico de personas, sin ninguna referencia a la integración de los inmigrantes asentados en el territorio de la Unión. En otras palabras, el control de las migraciones se consideró un elemento central para garantizar la seguridad en un espacio común, sin fronteras internas.

El Tratado de Amsterdam, firmado en octubre de 1997 y en vigor desde 1999, es una actualización del de Maastricht. Con Amsterdam se incorpora como objetivo la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Las cuestiones vinculadas con el movimiento de personas (controles de frontera, asilo, visas, inmigración y cooperación en justicia civil) pasan, en un período de cinco años o más, del Tercer al Primer Pilar, dando lugar a un proceso de comunitarización del Tercer Pilar. El Tercer Pilar abarca la cooperación policial y judicial en asuntos penales.⁵

³ El Acuerdo Schengen fue firmado en 1985 por Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Holanda y Francia. Italia se incorporó en 1990 y España y Portugal dos años después. Grecia ingresó en 1992; Austria, Dinamarca y Finlandia en 1995 y Suecia en 1996.

⁴ El Consejo de la Unión Europea está formado por los jefes de Gobierno de los Estados miembros.

⁵ Esta comunitarización seguirá rigiéndose durante cinco años por los mecanismos de decisión utilizados en el Tercer Pilar, como la unanimidad.

Desde la entrada en vigor del Tratado y en un plazo de cinco años debían desarrollarse una serie de medidas comunes en materias de inmigración y asilo, como las condiciones de entrada y residencia de los ciudadanos no comunitarios, los derechos comunes de los inmigrantes regulares y las condiciones para su movilidad, los procedimientos para los permisos de residencia de larga duración, la lucha contra la inmigración ilegal y las normativas para la expulsión. “...las palabras inmigrante o inmigración aparecen insertadas como medidas para salvaguardar el espacio de libertad, seguridad y justicia. La inmigración es, pues, percibida como un componente que amenaza dicho espacio, bajo una lógica de miedo, proteccionista, excluyente, de custodia de fronteras.” (Zapata Barrero 2000: 30). A partir del Tratado de Amsterdam, el Convenio de Schengen —un acuerdo intergubernamental que sólo afecta a los Estados que lo suscriben y no ha contado con la intervención de instancias comunitarias— pasó a ser parte del Tratado de la Unión Europea (TUE).⁶

2. El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

En diciembre de 1998 se elaboró un Plan de Acción del Consejo y la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, conocido como Plan de Viena. El Consejo diferenció una serie de medidas que debían ser tomadas en dos y en cinco años. Entre las primeras se encontraban los acuerdos de readmisión y retorno, el combate de la inmigración ilegal, la política de visados y las sanciones a empresas de transporte. En cinco años debían igualarse los procesos para los permisos de residencia de larga duración, incluyendo los de reunificación familiar, las condiciones de entrada y residencia, el establecimiento de los derechos y las condiciones bajo las cuales los nacionales de terceros países residentes en un Estado de la Unión pueden residir en otro Estado miembro (Niessen 1999). En materia de asilo se buscó establecer normativas comunes para los procesos de recepción de solicitantes, distribuir la carga financiera de la recepción entre los Estados miembros y poner en marcha la Convención Eurodac, que supone la creación de “...un sistema de comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes de asilo e inmigrantes clandestinos con el fin de facilitar la aplicación del Convenio de Dublín.”⁷

Bajo el título “Políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, concretamente en el apartado de “Medidas en los ámbitos de asilo, las fronteras exteriores y la inmigración”, el documento establece una íntima vinculación entre la seguridad de todos los ciudadanos europeos y la lucha contra la inmigración ilegal. Se destaca la importancia de la cooperación en el marco de Schengen en cuanto a los visados de corta duración, la lucha contra la inmigración ilegal y los controles de las fronteras exteriores. Otro factor importante es el intercambio de estadísticas e información en materia de asilo e inmigración. En este sentido, se propone la realización de estudios sobre los países de origen de los solicitantes de asilo que llegan a los distintos Estados de la Unión.⁸ Las palabras predominantes son: lucha, control, inmigración ilegal y fronteras.

⁶ Dinamarca, Inglaterra e Irlanda se han reservado el derecho de no aplicar las decisiones tomadas en ese ámbito.

⁷ *Política de Asilo. Sistema Eurodac*, p. 1, disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/133081.htm>

⁸ Estos estudios fueron llevados a cabo por el Grupo de Alto Nivel sobre Asilo y Migración y dieron lugar a la elaboración de Planes de Acción para cada uno de los países estudiados.

El Consejo Europeo de Tampere de 1999 efectuó una lectura del Tratado de Amsterdam en clave de acción estratégica para impulsar la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. "No obstante, esta libertad no debería considerarse dominio exclusivo de los ciudadanos de la Unión. Su propia existencia ejerce un poder de atracción para muchos otros ciudadanos de todo el mundo que no pueden gozar de la libertad que los ciudadanos de la Unión dan por descontada. Sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a tratar de acceder a nuestro territorio. Por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos." (Consejo Europeo de Tampere, 1999). El documento resalta la necesidad de una visión global que aborde las causas de los movimientos migratorios en sus orígenes: "Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar de las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo, prevenir los conflictos, consolidar los Estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos..." Sin embargo, no se desarrollaron directivas concretas ni se decidieron desembolsos específicos.

En el ámbito de la integración de los ciudadanos de países extracomunitarios residentes en los Estados de la Unión, el Consejo llama a desarrollar políticas más decididas, encaminada a conceder derechos y obligaciones comparables con los de los ciudadanos de la Unión, "así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia." Las recomendaciones son mucho más específicas en lo que se refiere a medidas de control: cooperación y asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros (programas de intercambio y la transferencia de tecnología, especialmente en las fronteras marítimas), importancia del control efectivo de las futuras fronteras exteriores de la Unión por profesionales con formación especializada, asistencia a los países de origen y tránsito con objeto de promover el retorno voluntario y ayudar a las autoridades de esos países a mejorar su capacidad para combatir eficazmente la trata de seres humanos y para cumplir las obligaciones de readmisión que les incumben respecto de la Unión y los Estados miembros. En relación a los acuerdos de readmisión se señala: "El Consejo Europeo invita al Consejo a que celebre acuerdos de readmisión o inserte cláusulas modelo en otros acuerdos entre la Comunidad Europea y los terceros países o grupos de países pertinentes." Esta invitación fue recogida por primera vez en febrero de 2000, con motivo de la renovación del Acuerdo de Lomé con los países ACP (África, Caribe, Pacífico).

A finales de 2001, las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Laeken, del 14 y 15 de diciembre, volvieron a remarcar la necesidad de integrar la política de flujos migratorios en la política exterior de la UE, destacando la importancia de celebrar acuerdos europeos de readmisión con los países interesados. Unos meses después, en la reunión informal de los Ministros de Justicia e Interior del 14 de febrero de 2002 en Santiago de Compostela, se presentó el Plan Global de Lucha contra la inmigración ilegal, propuesto por la entonces Presidencia española. Uno de los ejes del Plan fue el "Apoyo a los Estados de origen y tránsito", lo que supone la elaboración de medidas previas al cruce de fronteras a adoptar con los países de origen, como por ejemplo la coordinación de funcionarios europeos de enlace en esos países y la cooperación

técnica y financiera en su lucha contra la trata de seres humanos y para hacer frente a sus obligaciones de readmisión. En el Consejo de Sevilla del 21 y 22 de junio de 2002, los jefes de Gobierno de España e Inglaterra intentaron imponer la propuesta de recortar la ayuda al desarrollo para los países de origen que no participen en el control de la inmigración. Finalmente, Francia, Suecia y Finlandia se opusieron a esta iniciativa, pero las Conclusiones de la Presidencia recogen otras posibles sanciones: *“The European Council considers it necessary to carry out a systematic assessment of relations with third countries which do not cooperate in combating illegal immigration. That assessment will be taken into account in relations between the European Union and its Member States and the countries concerned, in all relevant areas. Insufficient cooperation by a country could hamper the establishment of closer relations between that country and the Union (...) the Council may unanimously find that a third country has shown an unjustified lack of cooperation in the joint management of migration flows. In that event the Council may, in accordance with the rules laid down in the treaties, adopt measures or positions under the Common Foreign and Security Policy and other European Union policies, while honouring the Union’s contractual commitments but not jeopardising development cooperation.”* (Seville European Council 2002, p.11).

Parte de las acciones previstas en el Programa de la Haya -una suerte de plan de trabajo en materia de inmigración y asilo de 2005 a 2010- tienen como objetivo profundizar el proceso de inclusión de los países de origen y tránsito de migrantes en el control migratorio patrocinado por la UE. Cuatro años después, en el documento de evaluación del Programa de la Haya y de los Planes de Acción, la comisión señala que actualmente la migración está mucho más integrada en la política exterior y en la política de desarrollo de la UE. Algo que, en opinión de la Comisión, expresa el desplazamiento desde una perspectiva de la migración centrada en la seguridad hacia una perspectiva global e integrada. *“Global problems require global solutions. The ‘Global Approach’ to migration, based on genuine partnership with third countries, demonstrated a commitment to taking the widest possible perspective of the drivers behind, and the consequences of, migration flows from third countries into the EU. Migration is now better integrated into the Commission’s development agenda and the EU’s other external policies. This reflected a major change from a primarily security-centred approach to one guided by a deeper understanding of all aspects relevant to migration. Channels were opened for new partnerships and constructive dialogue with regions neighbouring the EU and with Africa, Asia and Latin America. These discussions were backed up with action on the ground, aiming at making migration and mobility positive forces for development, at better managing legal migration and at preventing and reducing illegal migration. Community cooperation instruments gave concrete expression to the Global Approach by funding many projects in these areas and in the area of refugee protection. The Thematic Programme on Migration and Asylum was established for this purpose with a budget of €384 million for 2007-2013. Meanwhile new tools and concepts were promoted, such as mobility partnerships between the EU and third countries.”* (Commission of European Communities 2009a, p. 8). La Política Europea de Vecindad y los Portones de Inmigración son exponentes de estas nuevas herramientas y conceptos (Gil Araujo 2011).

3. El nexo entre migraciones y desarrollo en las políticas migratorias de la UE

Si bien los documentos elaborados por la Comisión vinculando explícitamente en el título la *Migración* y el *Desarrollo* son muy recientes, no se puede decir que el nexo entre migración y desarrollo haya pasado desapercibido hasta ahora. Sería un error pensar que los *policy makers* comunitarios no han estado informados sobre las complejidades que la conexión entre migraciones y desarrollo supone para las políticas de la UE. Ya en 1994 la Comisión hacía referencia a la necesidad de involucrar a los terceros países para lidiar con lo que denominan *presión migratoria*. En 1998, un documento elaborado por la Presidencia austríaca del Consejo Europeo: *Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo* proponía una combinación entre las políticas migratorias, las políticas comerciales y las ayudas al desarrollo. “Es necesario un enfoque integrado (...). Se deberá vincular, por ejemplo, la ayuda económica con las cuestiones de visado, la atenuación de los controles fronterizos con garantías de readmisión, los enlaces aéreos con normas de control en las fronteras, la disponibilidad de cooperación económica con medidas eficaces para reducir los factores de atracción.” (Presidencia de la Unión Europea, 1998). Alguna de estas propuestas se retomaron en el Consejo de Tampere, que si bien resalta la necesidad de una visión global que aborde las causas de los movimientos migratorios en sus orígenes, llama a incluir cláusulas de readmisión en todo tipo de acuerdos entre la Comunidad Europea y los terceros países o grupos de países pertinentes. Esta invitación fue recogida en febrero de 2000, cuando con motivo de la renovación del Acuerdo de Lomé con los países ACP (África, Caribe, Pacífico) se introdujo una cláusula de readmisión, que este grupo de países, los más empobrecidos del planeta, tuvieron que aceptar para poder recibir 13.500 millones de euros en concepto de cooperación, en el periodo 2000-2005.

A finales de 1998, el Consejo de Asuntos Generales creó el Grupo de Alto Nivel sobre Asilo y Migración (GANAM), cuyo mandato fue aprobado el 25 y 26 de enero de 1999. Su principal tarea fue desarrollar planes de acción interpilares, para asegurar una perspectiva multidisciplinar que coordine las iniciativas en política exterior, ayuda al desarrollo y comercio con las políticas migratorias. Para ello se seleccionaron una serie de países —Afganistán y zonas limítrofes, Marruecos, Somalia, Sri Lanka e Irak— teniendo en cuenta su importancia como lugar de origen o de tránsito de migrantes o refugiados. Según el informe elaborado para el Parlamento Europeo sobre estos Planes, solo una pequeña parte de las recomendaciones están relacionadas con la integración de los inmigrantes o refugiados originarios de esos países.⁹ Por el contrario, la gran mayoría de las acciones se dirige a atajar o disminuir la inmigración. Entre estas últimas se pueden distinguir dos tipos: unas restrictivas y otras que se podrían denominar reparadoras, ya que buscan mejorar la situación económica, política y de derechos humanos en esos países. Las medidas restrictivas incluyen campañas de información, puestos de enlaces con las aerolíneas (*airline liaison officers*), controles de documentación falsa, asesoramiento y formación de personal cualificado en los países de origen, acciones contra el tráfico ilegal y acuerdos de readmisión. Ejemplo de las intenciones reparadoras son los proyectos para reforzar la protección de los derechos humanos, estimular el proceso de democratización y el desarrollo económico y social, así como la ayuda humanitaria. En ambos casos el objetivo es que la gente no emigre. Las medidas restrictivas recomiendan acciones concretas; las que buscan mejorar las

⁹ *Report on asylum-seekers and migrants-action plans for countries of origin or transit*, Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, Parlamento Europeo, 29 de febrero de 2000. *Opinion of the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy*, 1 de febrero de 2000. For the Committee on Citizen's Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs on asylum-seekers and migrants-action plans for countries of origin or transit.

condiciones de vida en los países analizados son un listado de buenos propósitos. Ni siquiera se dedicaron fondos específicos para llevar a cabo estas acciones. En algunos de los países seleccionados es obvia, además, la falta de contraparte legítima para aplicar la clase de acuerdos que se propone. En este sentido, el Parlamento Europeo consideró que sería contrario a los principios en los que se funda la UE la puesta en marcha del Plan sobre Afganistán, a causa de la ausencia de un Gobierno legal, la persistente violación de derechos humanos y el fracaso de los intentos de cooperación con el régimen talibán. Por ello llamó a los miembros del Consejo a una revisión radical de sus políticas.

En las reuniones preparatorias del Consejo de Sevilla del 21 y 22 de junio de 2002, la dupla Blair-Aznar intentó imponer la propuesta de sancionar a los países de origen y tránsito de inmigrantes que no colaboren en el control migratorio, dejando en suspenso los acuerdos de cooperación. Finalmente, Francia, Suecia y Finlandia se opusieron a los recortes de la cooperación al desarrollo. Si bien la propuesta de diplomacia a través del co-desarrollo impulsada por estos países puede parecer más progresista que la estrategia de control por ayuda, sus resultados finales no resultan tan distintos (Chou 2006).

Una serie de Conclusiones resumidas por el GANAM en referencia explícita al vínculo entre migración y desarrollo fueron asumidas bajo la presencia griega. La vinculación entre ayuda al desarrollo y control migratorio volvió a estar presente en el Consejo de Salónica de 2003 que puede ser entendido como un punto de inflexión en este sentido. Si bien el establecimiento de una política de control efectiva de la inmigración irregular continúa siendo una prioridad de la UE, también se registra un desplazamiento gradual hacia posicionamientos que pretenden alcanzar los objetivos de desarrollo a través de los mecanismos de la migración regular.

La importancia del nexo entre migración y desarrollo fue otra vez confirmada durante la presidencia británica del Consejo Europeo, en la segunda mitad del año 2005, por el Primer Ministro británico Tony Blair y por algunos documentos elaborados por el Consejo. Desde entonces, los términos *integral* (comprehensive) y *global* se han convertido en palabras de uso intercambiable para denominar a la nueva perspectiva de la UE sobre las migraciones y el desarrollo. Para algunos analistas este movimiento podría estar indicando la resurrección de la perspectiva integral en el tratamiento de las migraciones defendida en el Consejo de Tampere. La *perspectiva integral* (en oposición a la perspectiva o aproximación coercitiva) se puede entender como el intento de establecer un escenario beneficioso para todas las partes implicadas, en el cual las necesidades del mercado de trabajo de la UE pueden ser cubiertas por migrantes, con la posibilidad de fomentar el potencial de la *circulación de cerebros*, la migración circular y los efectos positivos de las remesas. Pero el verdadero alcance de este cambio está aún por verse, sus buenas intenciones no se reflejan en prácticas concretas. Por el momento, en los hechos el énfasis sigue puesto en la firma de los acuerdos de readmisión y las políticas de retorno de los migrantes, más que en el desarrollo de medidas para la migración laboral.

3.1. La integración de la migración en las relaciones de la UE con Terceros Países

La discusión sobre migración y desarrollo en el ámbito de la UE se vio impulsada por el interés en contribuir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas 2000-2015. Fue en el año 2002 cuando por primera vez las palabras migración y

desarrollo aparecieron unidas, titulando el punto I de una Comunicación elaborada por la Comisión Europea (2002) para el Consejo: *Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con Países Terceros*. El texto se divide en dos partes. La primera parte, Migración y Desarrollo, identifica los factores de expulsión y atracción de poblaciones y condensa algunas propuestas sobre cómo las políticas de la UE, incluyendo la política de desarrollo, puede abordar las causas de la migración. En términos concretos, el documento recomienda que todas las acciones en este campo deben respetar cuatro principios básicos:

- 1) La integración de los aspectos relacionados con la migración en la actividad exterior de la Comunidad deberá respetar la coherencia general de nuestras políticas y actividades exteriores. El diálogo y las acciones con países terceros en el ámbito de la migración tienen que formar parte de un planteamiento global a escala de la UE, animando a los países a aceptar las nuevas disciplinas pero sin penalizar a los que no están dispuestos, o capacitados, para hacerlo. .
- 2) En lo que respecta a la migración, la prioridad de la Comunidad a largo plazo debería ser abordar las causas profundas de los flujos migratorios. Es necesario examinar debidamente los efectos a largo plazo de los programas de desarrollo sobre estos flujos, especialmente los que se refieren a la lucha contra la pobreza, el refuerzo institucional y el desarrollo de capacidades y la prevención de conflictos. Los recursos asignados al desarrollo deberían concentrarse en este objetivo.
- 3) Habría que considerar, en primer lugar, los aspectos relacionados con la migración dentro del marco estratégico propuesto por la Comisión y acordado por los Estados Miembros (los Informes estratégicos nacionales y regionales).
- 4) Hará falta financiación extra, ya que para realizar nuevas tareas hacen falta nuevos fondos. Habría que reforzar considerablemente la línea presupuestaria correspondiente, que complementaría los posibles resultados de la revisión intermedia de los Informes estratégicos. Debería utilizarse para financiar medidas específicas y concretas en el ámbito de la migración; tales medidas deberían ser complementarias de las financiadas con arreglo a las líneas más generales dedicadas al desarrollo. (Comisión de las Comunidades Europeas 2002, 5y 6).

La Comisión reconoce la importancia de la circulación de trabajadores altamente cualificados y de unas remesas económicas, legales y seguras para el desarrollo de los terceros países, pero la falta de claridad en cómo llevar a cabo estas iniciativas difumina el impacto positivo que este reconocimiento pudiera tener. La segunda parte del documento incluye un informe sobre la efectividad de los recursos financieros para la repatriación, la gestión de las fronteras exteriores, y los proyectos de migración y asilo en los terceros países. Se identifican tres objetivos comunes para los Estados miembros: 1) repatriación de migrantes y solicitantes de asilo rechazados, 2) la gestión de las fronteras externas, 3) el desarrollo de proyectos de asilo y migraciones en los terceros países. Si bien una de las principales sugerencias de la Comisión es no adoptar medidas paralizadoras contra los países que son contrarios o no pueden ayudar a la UE en la gestión de los flujos migratorios, el énfasis está puesto en el retorno de los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo no admitidos a través de los acuerdos de readmisión. El tono del documento encaja muy bien en la perspectiva coercitiva sobre el vínculo entre migraciones y desarrollo del Consejo de Sevilla.

Las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de mayo de 2003 vuelven sobre la Comunicación presentada por la Comisión. El Consejo reconoce la posible sinergia entre migración y desarrollo en el tratamiento de los factores de expulsión y de atracción de poblaciones; asume que la migración bien gestionada puede ser un factor de crecimiento y desarrollo tanto para la UE como para los países de origen, mientras “la inmigración ilegal tiene consecuencias negativas para individuos y países de origen, tránsito y destino.”(Consejo de la Unión Europea 2003, 4). Por eso, el establecimiento de una política migratoria exitosa requiere del desarrollo de una real asociación con terceros países, con el fin de mejorar la gestión conjunta de los flujos migratorios, incluyendo el control fronterizo y la readmisión. El Consejo propone llevar la migración al diálogo con terceros países en el marco de actuales y futuros acuerdos de Asociación, Cooperación y equivalentes. Las causas de la migración y las posibilidades de su tratamiento de manera integral, la política comunitaria de migración legal, la gestión conjunta de flujos migratorios, incluyendo la política de visados, el control fronterizo, el asilo, la readmisión, y las acciones contra la inmigración ilegal, y la integración de los migrantes legales viviendo y trabajando en la UE podrían ser parte de ese diálogo. Por último, el Consejo llama a la Comisión a presentar propuestas y sugerencias sobre diversos temas relacionados con las migraciones: vías de regulación de la migración laboral de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo comunitario; facilitar los esfuerzos de los migrantes que residen en la UE y que quieren contribuir con el desarrollo social y económico de sus países de origen; mejorar la eficiencia de las remesas; mejorar la integración de los migrantes que viven y trabajan en la UE; la contratación de trabajadores altamente cualificados; una revisión de la cooperación al desarrollo en relación con la política de empleo; continuar con los esfuerzos de firmar acuerdos de readmisión a través de su inclusión en acuerdos de asociación, cooperación o equivalentes; vías para reforzar la capacidad de recepción de refugiados de los países en desarrollo a través de la cooperación y la exploración de nuevos caminos para mejorar la gestión de los flujos de asilados, junto con los terceros países involucrados y con organizaciones internacionales.

La Comisión dio expresión concreta a este pedido, el diálogo con los países terceros sobre migración se intensificó y la cláusula sobre la gestión conjunta de los flujos migratorios se incluyó en todos los acuerdos negociados durante 2003 (Turner et al 2006). Además, la migración fue identificada como asunto prioritario en el contexto de la revisión a mediano plazo de los Documentos de Estrategia Nacional y Regional (*Country Strategy Papers*).¹⁰ De este modo, la UE está intentando impulsar un sistema de gestión de los flujos migratorios compartido con los terceros países, basado en la completa colaboración con (y entre) países de origen, tránsito, primer asilo y destino. Un importante compromiso en este sentido es el programa AENEAS, que tiene el objetivo de proveer con asistencia técnica y financiera a los terceros países en el campo de las migraciones y el asilo, particularmente (pero no exclusivamente) para aquellos que están preparando o poniendo en marcha acuerdos de readmisión con la UE. El monto para el periodo 2004-2008 era de 250 millones de euros.¹¹

Una de las últimas iniciativas en materia de relaciones exteriores comunitarias es el

¹⁰ Los CPS son instrumentos para la guía, la gestión y la revisión de los programas de asistencia comunitaria con los terceros países. En el caso de Marruecos, por ejemplo, el cambio social, la fragilidad del sector de la agricultura, el desempleo y la migración fueron identificados como prioridades a mediano plazo. http://ec.europa.eu/comm/external_relations/sp/index.htm

¹¹ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/migration/coop_third_countries/reglement_en.pdf

diseño y puesta en marcha de un paquete de medidas para los países del sur y del este de la UE ampliada: la Política Europea de Vecindad.¹² En palabras de la Comisión, la Política Europea de Vecindad (PEV) es una respuesta a los cambios producidos a raíz de la ampliación de la UE, cuyo objetivo es compartir los beneficios de la ampliación con los países vecinos, reforzando la estabilidad, seguridad y bienestar para todos los involucrados. Se trata de prevenir la emergencia de una nueva línea divisoria entre la UE ampliada y sus vecinos y ofrecer la posibilidad de participar en varias actividades, a través de la cooperación política, económica, cultural y de seguridad. La PEV está dirigida a algunos viejos vecinos y a otros nuevos, cercanos ahora a causa de la ampliación. En Europa se aplica a Rusia, Ucrania, Bielorusia y Moldavia. En la región mediterránea a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez y la Autoridad Palestina. Se implementa a través de planes de acción, impulsados por la Comisión y acordados conjuntamente con las contrapartes, que cubrirán un número de áreas clave para acciones específicas según un calendario dispuesto para los próximos tres y cinco años. La gestión de las fronteras es una prioridad en la mayoría de los Planes, que deben incluir medidas para mejorar la eficiencia de la gestión fronteriza, como el apoyo a la creación y el entrenamiento de cuerpos de guardias de frontera profesionales no militares y medidas para hacer los documentos de viaje más seguros. Avanzando en la concreción de esta iniciativa, en septiembre de 2004, la Comisión presentó la propuesta para una regulación borrador estableciendo un Instrumento Europeo de Vecindad y Paternariado, como una nueva herramienta que provee asistencia económica comunitaria a los países PEV durante el próximo periodo financiero 2007-2013. Su artículo segundo menciona específicamente la cuestión migratoria dentro de los objetivos de asistencia. Unos meses después, en diciembre de 2004, la Comisión hizo pública una comunicación sobre los planes de acción, que se centra en las áreas prioritarias de la PEV, constituyendo un punto de partida para el desarrollo conjunto de los futuros planes de acción, que tendrán una duración mínima de tres años y podrán ser renovados de mutuo acuerdo. Esta comunicación presenta los resultados de las consultas realizadas a partir de informes sobre Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania. En el punto sobre Justicia y Asuntos de Interior de estos informes se evalúa la política migratoria de los países vecinos. Otros temas tratados en este apartado son la política de lucha contra las drogas y el lavado de dinero. En el caso de Marruecos, por ejemplo, se reseña su política de visado y la firma de acuerdos de readmisión bilaterales con los países de la UE. También se informa sobre la negociación en marcha de un acuerdo de readmisión comunitario.¹³ En la última Comunicación de la Comisión relativa a la consolidación de la PEV, en el punto sobre migraciones se lee: “Pese a que la cooperación con los países socios de la PEV en el ámbito de la movilidad y la inmigración se está intensificando, la PEV todavía no ha incidido de forma significativa en los desplazamientos de los ciudadanos de dichos países a la UE.” (Comisión 2006, 4).

¹² En marzo de 2003 la Comisión presentó una Comunicación en la que definía a la inmigración ilegal como una de las amenazas a la seguridad común, por eso la UE debería ayudar a los países vecinos a redoblar sus esfuerzos para combatirla. Un elemento esencial para ello son los acuerdos de readmisión, “empezando con Marruecos, Rusia, Argelia, Ucrania, Bielorusia y Moldavia...” (Commission of the European Communities 2003, p. 11). En julio la Comisión presentó otra comunicación desarrollando un nuevo instrumento de cooperación financiera. El documento señala “Facilitar el comercio y el tránsito, mientras se aseguran las fronteras de la UE contra el contrabando, el tráfico, el crimen organizado (incluyendo la amenaza terrorista) y la inmigración ilegal (incluyendo el tránsito migratorio), será de crucial importancia.” (Commission of the European Communities 2003a, p. 5).

¹³ La web de la Política Europea de Vecindad: http://ec.europa.eu/world/enp/index_es.htm

3.2. Migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas

En 2005, otra Comunicación de la Comisión se dedicó de lleno al vínculo entre la migración y el desarrollo: *El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*. La Comunicación se centra en varios temas específicos asociados fundamentalmente con la migración sur-norte y el particular con las acciones que podrían llevarse a cabo desde la UE en cooperación con el desarrollo de los países de origen de los migrantes. Las estrategias que organizan el texto son: 1) remesas: favorecer los envíos de remesas y facilitar la contribución de las remesas al desarrollo de los países de origen, 2) las diásporas como factores de desarrollo de los países de origen, 3) la migración circular y la circulación de cerebros, potenciar la migración temporal, facilitar las migraciones de retorno, incluyendo retornos temporales o virtuales, y 4) reducir la incidencia negativa de fuga de cerebros. Estas estrategias son abordadas en mayor detalle en los anexos. En el anexo I se identifican los pasos tomados desde 2002 en el impulso de la vinculación entre migración y desarrollo en las políticas de la UE. Aunque los acuerdos de readmisión no ocupan un lugar tan destacado como en la Comunicación de 2002, son mencionados en el anexo I. En el anexo II se detallan las recomendaciones para conseguir un sistema de envío de remesas económico, rápido y seguro. En el Anexo III se sugieren vías para que estas transferencias de dinero contribuyan de manera significativa al desarrollo de los países de origen de los migrantes. El anexo IV se refiere a las posibles formas de participación de la diáspora y el anexo V se concentra en cómo hacer funcionar la migración circular y la circulación de trabajadores altamente cualificados (la denominada circulación de cerebros). En este apartado se hacen referencias concretas al Libro Verde de la Comisión sobre la gestión de la migración económica de marzo de 2004. En el anexo VI se señalan posibles vías para disminuir los efectos de la fuga de cerebros, aunque sin erradicarlos. (Comisión de las Comunidades Europeas 2005).

Si bien las recomendaciones de esta comunicación podrían reflejar la apuesta por una perspectiva integral sobre las migraciones y el desarrollo, la Asunción de que las cláusulas de readmisión son esenciales en todos los acuerdos de la UE con terceros países parece estar indicando la permanencia de elementos coercitivos. ¿Los elementos coercitivos son compatibles con una perspectiva global? Para Chou (2006) si la perspectiva global o integrada supone utilizar las herramientas de la migración para alcanzar los objetivos del desarrollo, la respuesta es negativa porque en la práctica no funciona, al menos hasta ahora. Una perspectiva global con elementos coercitivos solo funcionaría si a nivel comunitario existiera un sistema migratorio consolidado. En ese caso, el retorno de migrantes irregulares tendría un lugar en la agenda política porque habría canales regulares de inmigración. Pero a pesar de las numerosas propuestas elaboradas por la Comisión, hasta el momento ha habido muy pocos progresos hacia una política inmigratoria común en el ámbito comunitario. Ninguna de las directivas aprobadas sobre la estancia de estudiantes o de científicos puede ser considerada como medidas de migración laboral “porque no tratan específicamente sobre las condiciones para la admisión y residencia con el propósito de empleo o autoempleo.” (Chou 2006, 12).

Con el objetivo horizontal y primordial de la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, en febrero de 2006 el Diario Oficial de la Unión Europea publica el *Consenso Europeo sobre el Desarrollo*. Allí se recogen algunas referencias a

la migración, como a) tomar medidas concretas para que la migración funcione como factor positivo de desarrollo y contribuya a reducir la pobreza, facilitando envío de remesas y limitando la fuga de cerebros y de personales cualificado; b) incluir las cuestiones de migración y refugiados en las estrategias y asociaciones regionales y por países; c) fomentar sinergias entre migración y desarrollo de tal manera que ambas se beneficien. Las otras alusiones tienen que ver con la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. Algunos documentos posteriores retoman el vínculo entre migraciones y desarrollo, entre otros: el Plan de Acción y la Declaración de Rabat en el marco de la Conferencia Euroafricana de Migración y Desarrollo de julio de 2006 (Euro-African Partnership for Migration and Development 2006 y 2006a); la Contribución a la posición de la UE para el Dialogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración y Desarrollo elaborado por la Comisión Europea en 2006; las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Bruselas de diciembre de 2005 y diciembre de 2006; la Resolución del Parlamento Europeo sobre Migración y Desarrollo del 23 de junio de 2006 y la Declaración conjunta EU-África sobre Migraciones y Desarrollo, de la Primer Conferencia Ministerial sobre Migraciones y Desarrollo, en Trípoli, el 22 y 23 de noviembre de 2006.¹⁴ En todos los casos están presentes las estrategias especificadas en la Comunicación de la Comisión de 2005, pero nada se ha avanzado en la aprobación de directivas o regulaciones concretas que establezcan vías para poner en práctica alguna de sus recomendaciones sobre las remesas, la migración circular, la colaboración de la diáspora con sus países de origen, o la circulación de trabajadores. Esta dificultad en la concreción de medidas, un rasgo característico de la política migratoria comunitaria, da cuenta de la falta de consenso en cómo abordar el nexo entre migración y desarrollo. Si existe un Consenso Europeo sobre Desarrollo, es sólo desde la perspectiva del desarrollo.

Algunas investigaciones sobre los procesos de decisión en el marco de la política migratoria comunitaria explican esta lentitud de los procedimientos por la institucionalización de la perspectiva coercitiva (Chou 2006, Turner et al 2006), resultado de: 1) la regla de la unanimidad para la aprobación de las decisiones sobre inmigración, 2) el poco peso de la opinión del Parlamento en el proceso de toma de decisiones en el área de migraciones y 3) la concentración del poder de decisión en el Consejo de Ministros bajo el proceso de consulta, lo que en la práctica significa que los resultados son estado-céntricos y prima la lógica de la seguridad. Por último, otro factor fundamental es la composición del Grupo de Alto Nivel sobre Migraciones y Asilo (GANMA), un apéndice del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior. Sus miembros no son especialistas de la UE, sino que provienen de los ministerios de justicia e interior de los Estados. En el caso de los países con pocos recursos humanos, el mismo representante concurre a las reuniones del Comité Estratégico sobre Migración, Fronteras y Asilo en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, así como a las reuniones del GANMA. De este modo se pueden ver funcionarios de justicia y/o interior haciendo política exterior. A partir de las entrevistas mantenidas con diversos oficiales involucrados en los procesos de elaboración de políticas migratorias en el ámbito comunitario, Chou (2006, 12) concluye que el poco avance logrado hacia la armonización de una política común se debe a la falta de voluntad política. La instrumentalización de la ayuda al desarrollo como herramienta al servicio del control

¹⁴ Me interesa llamar la atención sobre la ciudad en la que fue realizada esta conferencia. Libia ha sido, hasta enero de 2011, una pieza importante en la ingeniería del control migratorio de la UE en el Mediterráneo en general, y en especial de Italia. Para más información del papel de Libia en el control migratorio de la UE: Gil Araujo 2011b.

fronterizo es lo que también desalienta el trabajo conjunto entre los oficiales de la Dirección General de Desarrollo con los de Justicia y Asuntos de Interior (Turner 2006).

4. Apuntes finales

Hay una distancia considerable entre los principios declarados por la perspectiva global o integrada de la migración y su puesta en marcha. Las buenas intenciones del codesarrollo, el paternariado y una “migración mejor gestionada para un mayor desarrollo” en la práctica no se reflejan. La perspectiva integral para tratar el nexo entre migración y desarrollo está más presente en el discurso político que en las políticas de la UE. En este sentido, la asociación y cooperación con los países de origen puede ser entendida como un eufemismo para una política que no hace más que extender su control y avanza poco en el campo del desarrollo económico y la lucha contra la pobreza.

Si bien en los últimos años la Comisión, el Parlamento y el Consejo han producido una serie de documentos en los que (cada uno a su manera) ha defendido la necesidad de una perspectiva global e integrada -que enfatiza el vínculo entre desarrollo, comercio y cooperación como herramientas para reducir los factores de expulsión de poblaciones (Commission of the European Communities 2008)- lo que prevalece es la perspectiva instrumental y unilateral. Por el momento, en los hechos el énfasis sigue puesto en la firma de los acuerdos de readmisión, en asistir técnica y financieramente a los países terceros en la mejora de los controles con el objetivo de detener la migración hacia Europa y en la *lucha contra* la inmigración irregular, reafirmada una vez más en el Pacto Europeo de Inmigración de 2008. La estrategia general apunta a asegurar la cooperación de estos Estados en el control migratorio y garantizar la devolución de los migrantes que llegan a la UE atravesando estos territorios.

Una de las tendencias más claras en el proceso de cristalización de un régimen fronterizo comunitario es la paulatina externalización de los controles. Externalización a través de la prevención -como las ayudas y transferencias económicas, los sistemas de alerta temprana, la ayuda humanitaria o la creación de zonas seguras en las proximidades de los conflictos- o de la desviación -como los conceptos de Tercer País Seguro y País de Origen Seguro-. Los visados, el desarrollo de redes de oficiales de enlace, la imposición de las normativas Schengen a los candidatos a la ampliación, los acuerdos de readmisión con los países de origen o de tránsito de la inmigración y las sanciones a las compañías de transporte¹⁵ para que implementen los controles en las regiones de embarque, son algunas de las formas que adquiere el ejercicio de este control a distancia, que ya no se ejerce específicamente en los bordes territoriales, ni involucra solamente a las administraciones estatales centrales. Durante los últimos veinte años actores privados, locales, internacionales y supranacionales se han incorporado a la escena. Las administraciones locales y regionales también se ven envueltas en tareas de control, como los ayuntamientos que otorgan certificados de

¹⁵ En abril de 2004 el Consejo aprobó una directiva sobre la obligación de las compañías de transporte de comunicar los datos de los pasajeros (Directiva del Consejo 2004/82/EC 6/8/2004), con el objetivo, según señala la normativa, de mejorar los controles de las fronteras externas y reforzar los medios para combatir la inmigración ilegal. La nueva regulación obliga a las compañías a transmitir, en caso de que se les solicite, información relevante sobre los pasajeros que estén transportando al territorio comunitario. Para un análisis las implicaciones de las sanciones a las compañías de transporte en la externalización del control migratorio desde la perspectiva foucaultiana: Walters 2006.

vivienda para lo trámites de reunificación familiar, los controles de los servicios sociales sobre la situación administrativa de sus *usuarios*, o los alcaldes que pueden negarse a celebrar un matrimonio por considerarlo fraudulento.

Este paradigma de desplazamiento y externalización post años setenta ha reforzado viejos instrumentos que hacen uso de terceras partes para la gestión de *flujos* (terceros estados, compañías privadas, autoridades locales). Su incorporación ha tomado tres formas: un desplazamiento vertical, hacia arriba y hacia bajo de la administración estatal, un desplazamiento geográfico, hacia otros puntos de control fronterizo, y una externalización de responsabilidades hacia el sector privado y los Gobiernos de terceros países. Estas iniciativas pueden ser entendidas como la aplicación de tecnologías de gobierno neoliberales, que posibilita el ejercicio de un *gobierno a distancia*.

Así, el gobierno de la inmigración se ejerce, mas que desde un aparato centralizado del Estado, a través de múltiples actores y agencias, de diversos ámbitos y niveles, que permiten la optimización, racionalización y economización de los recursos y la superación de ciertas tensiones. Estas formas de gobierno a distancia están menos expuestas al escrutinio, porque no todos los actores tienen la misma capacidad de acción desterritorializada. Si los derechos de los extranjeros pueden ser defendidos mejor en el marco nacional, la proliferación de medidas de *no llegada, desviación y disuacuíón* apuntarían a evitar la instalación de esas personas en el territorio, ya que una vez asentados es mucho más difícil desandar el camino. De esta manera parece resolverse uno de los mayores dilemas de los Gobiernos europeos: la tensión entre las obligaciones humanitarias y el imperio de la *realpolitik*.

Pero hay otro dato fundamenta, generalmente ignorado, para entender estas derivas: el orden jerárquico internacional que hace posible estas prácticas; y que es a su vez reforzado por ellas. Las migraciones sur-norte son componente estructural de las relaciones de poder colonial aún vigentes, que impulsan las migraciones de trabajadores periféricos para proveer fuerza de trabajo barata en los centros metropolitanos. Todo y toda migrante porta el peso de las históricas relaciones de dominación, tanto materiales como simbólicas, entre el país de origen (dominado) y el de destino (dominante), herencia de pasados encuentros entre la metrópolis y sus antiguas colonias. La historia de la colonización ha dado forma a la historia de la emigración/inmigración entre Europa y sus periferias. Las derivas de la política migratoria comunitaria confirman la persistente existencia del vínculo entre orden colonial y orden migratorio.

La celebrada caída de las fronteras no afecta a todas las poblaciones por igual. Las fronteras no desaparecen, sino que se desplazan, mutan y se multiplican. Asistimos a una reinstalación de los controles fronterizos y una redefinición de sus funciones. Mientras se desmantelan las fronteras nacionales para los ciudadanos comunitarios, los muros de controles migratorios, leyes de extranjería, acuerdos de readmisión, campos de detención, centros de internamiento, políticas de seguridad ciudadana, exámenes y contratos de integración, levantados contra los migrantes poscoloniales se elevan y multiplican.

Referencias bibliográficas

Bigo, Didier (2005) "From Foreigner to 'Abnormal Aliens'. How the Faces of the Enemy Have Changed Following September 11th", Guild, Elspeth and van Selm, Joanne (eds.), *International Migration and Security. Opportunities and Challenges*,

Oxon, Routledge (63-171).

Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Eudeba.

Chou, Meng-Hsuan (2006) "EU and the Migration-Development Nexus: What prospects for EU-Wide Policies?", *Working Paper*, 30, Center on Migration, Policy and Society, University of Oxford.

Doty, Roxane L. (2003) *Anti-Immigrantism in Western Democracies. Statecraft, desires and the politics of exclusion*, London, Routledge.

Favell, Adrian (2000) *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Houndmills Basingstoke, Macmillan

Favell, Adrian (2006) "The nation-centered perspective", Giugni, Marco y Passy, Florence (eds.), *Dialogues on Migration Policy*, Lanham, MD, Lexington (45-56).

Freedman, Jane (2004) *Immigration and Security in France*, Hants, Ashgate.

Gil Araujo, Sandra (2011a) "Reinventing Europe's Borders. Delocalization and Externalization of the EU Migration Control through the involvement of Third Countries", Baumann, Mechthild et al (eds.) *Crossing and Controlling Borders. Immigration Policies and their Impact on Migrants' Journeys*, Budrich University Press, Leverkusen, Opladen.

Gil Araujo, Sandra (2011b) "Lybia and UE Migration Policy", *NOREF Article*, marzo, Oslo, Norwegian Peacebuilding Centre.

<http://www.peacebuilding.no/eng/Publications/Articles/Lybia-and-EU-migration-policy>

Gil Araujo, Sandra (2002) "Extranjeros bajo sospecha. Lucha contra el terrorismo y política migratoria en Estados Unidos y la Unión Europea", Aguirre, Mariano y González, Mabel (eds.) *De Nueva York a Kabul. Anuario. CIP 2002*, Barcelona, ICARIA (127-144).

Huysmans, Jef (2000) "The European Union and de Securitization of Migration", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, nº 5 (751-77)

Niessen, Jan (1999) *EU Policies on Immigration and Integration after the Amsterdam Treaty*, FORUM/MPG, Utrech.

Ramón Chornet, Consuelo (2005) "La política de codesarrollo en la Unión Europea: ¿hacia una inflexión significativa?" en VV. AA. *Codesarrollo: migraciones y desarrollo mundial*, Cideal, Madrid (47-68).

Ramón Chornet, Consuelo (2007) "Nuevas orientaciones en la política de la Unión Europea sobre desarrollo e inmigración", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 19, Madrid, IUDC (37-52).

Turner, Simon et al. (2006) "European attitudes and policies towards the migration/development issue", Nyberg Sorensen, Ninna (ed.) *Mediterranean Transit Migration*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen (67-100).

Van Munster, Rens (2009) *Securitizing Immigration. The Politics of Risk in the EU*, Hampshire, Palgrave.

Walters, William (2006) "Border/Control", *European Journal of Social Theory*, vol. 9, nº 2 (187–203).

Zapata-Barrero, Ricardo (2000) "Política de inmigración y Unión Europea", *Claves de Razón Práctica*, Nº 104.

Documentos

Comisión de las Comunidades Europeas (2006) *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Relativa al a consolidación de la Política Europea de Vecindad*, COM(2006) 726 final, Bruselas, 4 de diciembre.

Comisión de las Comunidades Europeas (2006a) *Communication from the Commission to the Council. Contribution to the EU Position for the United Nations' High Level Dialogue on Migration and Development*, COM (2006) 409 final, Bruselas, 14 de julio.

Comisión de las Comunidades Europeas (2006b) *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum*, COM(2006)26 final, Bruselas, 25 de enero.

Comisión de las Comunidades Europeas (2005) *Comunicación de la comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo*, COM (2005) 390 final, Bruselas, 1 de septiembre.

Comisión de las Comunidades Europeas (2005a) *Communication form the Commission to the Council and the European Parliament. Priority action for responding the Challenges of Migration: First Follow-up to Hampton Court*, COM(2005) 621 final, Bruselas, 30 de noviembre.

Comisión de las Comunidades Europeas (2002) *Comunicación de la Comisión al Consejo Parlamento Europeo: Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con Países Terceros*, COM (2002) 703 final, Bruselas, 3 de diciembre.

Commission of the European Communities (2009a) *Communication From the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Justices Freedom and Security In Europe Since 2005: An Evaluation Of The Hague Programme And Action Plan*, Brussels, June 2. COM (2009) 263 Final.

Commission of the European Communities (2009b) *Communication rrom the Commission to the European Parliament and the Council. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008*, Brussels, April 23, 2009, COM(2009) 188/3

Commission of the European Communities (2003): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11 de marzo, Bruselas. COM (2003) 104 final.

Commission of the European Communities (2003a): *Communication from the Commission. Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, 1 de julio, Bruselas. COM (2003) 393 final.

Commission of the European Communities (2004): *Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, 12 de mayo, Bruselas,. COM(2004) 373 final.

Commission of the European Communities (2004a): *Commission Staffe Working Paper, European Neighbourhood Policy. Country Report. Morocco*, 12 de mayo, Bruselas. COM(2004)373 Final.

Commission of the European Communities (2004b): *Commission Staffe Working Paper, European Neighbourhood Policy. Countruy Report. Tunisia*, 12 de mayo, Bruselas. COM(2004)373 Final.'

Commission of the European Communities (2004c): *Communication from the Commission to the Council on the Commission proposal for Action Plans Under the European Neighbourhood Policy (ENP)*, 9 de diciembre, Bruselas. COM (2004)795 final.

Consejo de la Unión Europea (2003) *Communication form the Commission to the Council and the European Parliament: Integration migration issues in the European Union's relations with third countries. Draft Council on Migration and Development*, Bruselas, 8 de mayo.

Cones de la Unión Europea (2004) *Draft Council on the priorities for the successful development of a common readmission policy*, Bruselas, 27 de octubre.

Consejo Europeo de Bruselas (2006) *Conclusiones de la Presidencia*, 14 y 15 de diciembre.

Consejo Europeo de Bruselas (2005) *Conclusiones de la Presidencia*, 15 y 16 de diciembre.

Consejo Europeo de Salónica (2003): *Conclusiones de la Presidencia*, 19 y 20 de junio.

Consejo Europeo de Sevilla (2002): *Conclusiones de la Presidencia*, 21 y 22 de junio.

Consejo Europeo de Tampere (1999): *Conclusiones de la Presidencia*, 15 y 16 de octubre.

Diario Oficial de la Unión Europea (2006) *Declaración conjunta del Consejo y de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada "El Consenso europeo sobre desarrollo"* (2006/C 46/01), 24 de febrero, C46/1.

Euro-African Partnership for Migration and Development (2006) *Rabat Declaration*, Rabat, 10 y 11 de julio.

Euro-African Partnership for Migration and Development (2006a) *Action Plan*, Rabat, 10 y 11 de julio.

Parlamento Europeo (2006) *Resolución del Parlamento Europeo sobre desarrollo y migración*, 23 de junio.

Presidencia de la Unión Europea (1998) *Documento de Estrategia sobre la Política migratoria y de asilo*, Presidencia Austriaca de la Unión Europea.