

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES



TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:
NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA EN LA UNIÓN EUROPEA, SU
INCIDENCIA EN ESPAÑA Y SUS REPERCUSIONES EN LOS
DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

PRESENTADO POR:
Elvinia Lissethe Cruz Alvarado
Karla Verónica Aguilar Velásquez

PARA OPTAR AL GRADO DE:
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO DE 2010

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

M. Sc. Rufino Quezada

VICERRECTOR ACADEMICO:

Licenciado Miguel Ángel Pérez

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO:

Licenciado Óscar Noé Navarrete

SECRETARIO GENERAL:

Licenciado Douglas Vladimir Alfaro Chávez

FISCAL GENERAL:

Doctor René Madecadel Perla

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO:

Doctor José Humberto Morales

VICE DECANO:

Licenciado Óscar Mauricio Duarte Granados

SECRETARIO:

Licenciado Francisco Alberto Granados

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE LA ESCUELA:

M. Sd Jorge Alberto Aranda

COORDINADOR DEL PROCESO DE GRADUACION:

MRI Efraín Jovel Reyes

DIRECTORA DEL PROCESO DE GRADUACION:

Doctora Cecilia Segura de Dueñas

Agradecimientos,

Principalmente a Dios, que nos ha permitido llegar hasta aquí y, alcanzar una meta más en nuestra vida, colmándonos de bendiciones y oportunidades.

A nuestros padres, que nos han apoyado incondicionalmente en cada etapa de nuestra vida, que han creído en nosotras y, que nos han impulsado a seguir adelante y a luchar por lo que queremos.

A los maestros de la Escuela de Relaciones Internacionales, quienes con sus conocimientos se han encargado de guiarnos a través de estos 5 años, para una formación profesional de calidad.

Con todo nuestro corazón, gracias a tod@s.

Bendiciones,

Lisette Alvarado

Karla Aguilar

Índice

Capítulo I Movimientos migratorios desde la década de 1970-2000

Introducción.....	1
1.1 Conceptos y generalidades.....	2
1.2 Tipología de la migración.....	3
1.3 Europa como emisor de migrantes a lo largo de la historia.....	5
1.3.1 Caso de Uruguay.....	5
1.4 La emigración española, causas y consecuencias de estos movimientos desde la década de 1960 hasta finales de 1970.....	6
1.5 Coyunturas que favorecen el desarrollo de los movimientos migratorios hacia Europa.....	9
1.6 Países emisores de migrantes hacia el continente europeo (aspectos económico, social y político).....	13
1.6.1 Caso de América Latina.....	14
1.6.2 Caso África.....	18
1.6.3 Caso de Asia.....	21
1.7 Aspectos que permiten considerar a España como país de destino.....	24
1.8 Consecuencias de las migraciones hacia España.....	33
1.9 Conclusión capitular.....	38

Capítulo II Antecedentes, origen y evolución de la política migratoria europea y, marcos regulatorios de España

2.1 Antecedentes y conceptualización de la política migratoria europea.....	40
2.2 Fundamentos de la Política Migratoria.....	41
2.3 Principales marcos regulatorios en materia de migración dentro de la Unión Europea.....	44
2.4 Condición jurídica del migrante.....	56
2.5 Tipos de migrantes en Europa.....	57
2.5.1 Trabajadores Migratorios.....	58
2.5.2 Estudiantes Migrantes.....	64
2.5.3 Refugiados y solicitantes de asilo.....	68
2.6 El inmigrante en la España actual y sus marcos regulatorios.....	70
2.7 Procesos de regularización en España.....	74
2.7.1 Migrantes en situación irregular.....	78
2.7.2 Integración y ciudadanía <i>vrs.</i> Retorno de irregulares.....	82
2.8 Política migratoria de España en el siglo XXI.....	84
2.9 Conclusión capitular.....	88

Capítulo III La nueva política migratoria adoptada por la Unión Europea: Directiva de Retorno Voluntario

3.1 Adopción de la nueva política migratoria bajo el carácter de Directiva.....	90
3.2 Surgimiento de una política comunitaria: Directiva de Retorno Voluntario.....	97
3.2.1 Génesis de la propuesta.....	98
3.3 Directiva de Retorno Voluntario.....	104
3.4 Seguridad Fronteriza.....	110
3.5 Existencia de una política comunitaria en el ámbito de la inmigración.....	112
3.6 Razones que justifican una armonización de las medidas de alejamiento de los extranjeros.....	115
3.7 Estructura y funcionamiento de la figura comunitaria de retorno de extranjeros.....	118
3.8 Postura de España con respecto a la aprobación de la Directiva de Retorno Voluntario.....	122
3.9 Conclusión capitular.....	124

Capítulo IV Justificaciones, reacciones y, críticas en torno a la Directiva de Retorno y los derechos del migrante

Introducción.....	128
4.1 Reacciones en torno a la adopción de la nueva política de la Unión Europea.....	128
4.2 Directiva de Retorno Voluntario: Inmigración y Derechos Humanos.....	134

4.2.1 Expulsión de los inmigrantes.....	135
4.2.2 Detención de inmigrantes irregulares.....	136
4.2.3 Menores no acompañados, su internamiento y proceso de retorno.....	137
4.2.4 Prohibición de entrada al territorio.....	137
4.2.5 Asistencia jurídica durante el proceso de repatriación.....	138
4.3 La Directiva de Retorno y Principios Directores sobre el retorno forzado del Consejo de Europa.....	139
4.4 Postura de la Comisión Europea con respecto a una política común en materia de migración.....	143
Conclusiones y Recomendaciones	
Conclusiones.....	147
Recomendaciones.....	150
Anexos	
Anexo 1.2 Mapa de migraciones actuales.....	153
Anexo 2.1 Estudiantes extranjeros matriculados entre 1990-2003.....	154
Anexo 2.2 Proporción de estudiantes extranjeros en países de la OCDE.....	155
Anexo 2.3 Refugiados en el mundo 1990 -2005.....	155
Anexo 3.1 Propuesta de Directiva de Retorno.....	156
Bibliografía.....	166

Fuentes electrónicas.....	167
---------------------------	-----

Índice de Mapas, gráficos y cuadros

Gráfico 1.1 Salidas y retornos de los emigrantes a Europa (1960-1977).....	7
Gráfico 1.2 Emigración oficial a Europa (1962-1977).....	8
Cuadro 1.3 Evolución de la población de inmigrantes en Europa.....	12
Gráfico 1.4 Inmigrantes en Europa por región de origen 2005.....	15
Mapa 1.5 Rutas claves de migración africanas hacia Europa	20
Cuadro 1.6 Nacionalidades con mayor presencia en España.....	21
Gráfico 1.7 Tasa de empleo en España.....	28
Gráfico 1.8 Tasas de empleo en España y en la UE.....	28
Mapa 2.1 Alumnado extranjero radicado en España.....	67
Tabla 2.2 Procesos de Regularización o Normalización en España (1985-2005).....	74
Índice de Siglas y Acrónimos.....	171

Introducción

En el presente trabajo de investigación, se ve al fenómeno de la migración como fenómeno que se viene desarrollando por muchos años, pero poco a poco ante la dinámica global, ésta se ha ido priorizando para los países receptores, dado que es visto por ellos como un “problema”, debido a los grandes flujos de personas que pretenden ingresar a países como España y otros países europeos.

Es por ello, que a nivel de la Unión Europea, se decide reformular el marco normativo previo que regulaba dichas movilizaciones. Desde el año 2000 se comienzan las directrices sobre la ley del trato al extranjero (esta venía a poner en marcha la legislación que se había adoptado quince años atrás, pero no se ejecutaba por ser considerada como violatoria a los derechos de los indocumentados) y, es para el año 2001 que el gobierno español aprueba el Programa de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración.

Sin embargo, debido al incremento de las controversias suscitadas sobre la ley que restringía derechos sobre los indocumentados, se plantea la necesidad de una nueva política común migratoria, la llamada “Directiva de Retorno”, que se aprobó en el 2005 por el Consejo Europeo, cuyo objetivo es armonizar las políticas sobre el tratamiento que debe darse a los inmigrantes indocumentados y facilitar las repatriaciones voluntarias.

Esta Directiva, ha generado mucha polémica en la esfera internacional por considerarla por muchas personas, como un instrumento jurídico que viola o atenta contra los derechos de los migrantes, como por ejemplo el derecho a la libre circulación, privación de libertad, etc.

Por lo tanto, se pretende realizar un breve repaso sobre las políticas migratorias previas a la aprobación de dicha Directiva y, hacer una serie de análisis sobre ésta, es decir, sobre sus implicaciones y crear a partir de ello un juicio o una valoración propia en el lector y, determinar en la medida de lo posible si es contraria a lo que está plasmado en la Declaración de los Derechos Humanos.

El objetivo que se persigue con este estudio, es determinar qué cambios ha experimentado la política migratoria europea a partir de la adopción de la Directiva de Retorno, cuál ha sido su incidencia en España y, cómo repercute en los Derechos

Humanos de los inmigrantes, así como establecer cuáles han sido las principales transformaciones sobre la política migratoria europea, a partir de la adopción de la Directiva de Retorno y qué repercusiones trae consigo, las modificaciones de la legislación migratoria española sobre los Derechos Humanos y el trato al migrante que reside en dicho país.

A su vez, como estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, uno de los objetos de estudio son los Estados, por lo que estudiarlos como tal, involucra el tema de la migración, considerada como un proceso evolutivo que ha marcado la historia de los Estados y que se convierte actualmente en un tema de gran relevancia por ser un proceso complejo y multidimensional, que involucra factores políticos, sociales y económicos y, que en los últimos años ha cobrado mayor auge debido a la crisis económica mundial, por lo tanto, se considera a la migración como un enorme desafío tanto para los países emisores como receptores.

Es debido a esto, que se toma en consideración profundizar en la conducta de un Estado específico, España, el cual es uno de los principales destinos de la población inmigrante puesto que es calificado como un país que ofrece oportunidades para las personas que buscan mejorar su calidad de vida. Pero, es a partir de la adopción de las nuevas modificaciones en su legislación migratoria, que comienzan a variar las acciones de España.

En cuanto a las hipótesis planteadas al inicio de la investigación y, luego de la realización de ciertos análisis, resultan con alto grado de validez las siguientes:

- La legislación migratoria europea anteriormente se caracterizó por la preservación de los derechos de los inmigrantes, sin embargo con la aprobación de la política migratoria se vuelve más restrictiva, como en el caso de España bloqueando el ingreso de gran número de inmigrantes, así como la expulsión de irregulares que se encuentran en su territorio, que son sometidos a largos períodos de retención pues, consideran que el ingreso de estas personas a territorio español, solamente implica la disminución de oportunidades para los nacionales, así como una carga para el Estado.

■ Con la aprobación de la nueva política migratoria en Europa, cuyo objetivo principal es reducir el flujo de migrantes que pretenden ingresar al territorio, así como disminuir los porcentajes de personas en calidad de ilegales –queda en evidencia, la preponderancia del interés nacional en este caso de España-, sobre el interés común haciendo mayor énfasis al grupo de inmigrantes (ya sea en calidad de legales o no) que residen dentro del territorio.

■ El fenómeno de la migración, como tema que en los últimos años se viene desarrollando con mayor fuerza, razón por la cual los países miembros de la Unión Europea ven necesaria una legislación migratoria, que sea más restrictiva al momento de intentar sobrepasar sus fronteras y, que a su vez, ofrezca una serie de garantías para el migrante es decir, que sirva como un marco regulador que vele por la estabilidad de la nación, específicamente de España, pues con la existencia de la Directiva de Retorno, lo que se pretende proteger es el interés de sus nacionales, evitando el ingreso masivo de migrantes sin dejar de lado su calidad de persona y los derechos humanos que lleva consigo de forma inherente e inalienable.

En cuanto a la base metodológica que se utilizó en esta investigación, fue el Método Descriptivo, el cual se centra en realizar una breve reseña histórica-descriptiva de los acontecimientos relacionados con el fenómeno en estudio y el Método Analítico, en el cual se distinguen los elementos de un fenómeno y se procede a revisar ordenadamente cada uno de ellos por separado, es decir que se estudiaron las variables que componen nuestro objeto de estudio (porcentajes de personas que emigran, trato al migrante, Directiva de Retorno y las repercusiones en los derechos de los migrantes) y, posterior a eso, se intentó proporcionar un análisis general, en base a la interrelación de las variables que lo componen. En último lugar y no por ello el menos importante, se utilizó el Método Deductivo, en el cual se propone una hipótesis como consecuencia de sus inferencias del conjunto de datos más generales, con el fin de que se puedan comprobar experimentalmente, es decir con la puesta en marcha de la Directiva de Retorno, planeada para el 2010.

Por otra parte entre las fuentes a que se acudieron para recabar información útil al tema, fueron de tipo bibliográfico, es decir, a través de revistas, libros de historia contemporánea, almanaques, tesis relacionados con las migraciones, acuerdos migratorios europeos, etc. Y en segundo lugar, fuentes electrónicas en sitios oficiales,

que permitieron obtener datos reales e información para brindar un mayor acercamiento a la realidad, así como noticieros internacionales.

Lo mencionado anteriormente, se hizo con la mayor dedicación posible a fin de crear en el lector un mayor interés sobre el tema de la migración y su nuevo marco regulatorio en Europa y, generar a partir de ello, resultados o críticas partiendo de fundamentos claves para la realización de las mismas.

Capítulo I: Movimientos migratorios desde la década de 1970-2000

Introducción

En los primeros años del siglo XXI, la migración es considerada como un tema mundial, ya que cada vez son más las personas que cruzan sus fronteras nacionales en busca de un nuevo y mejor destino para ellos y sus familias.

Actualmente hay alrededor de 192 millones de personas¹ viviendo fuera de su país de origen, lo que representa aproximadamente el 3% de la población mundial.

Sólo en la región de Europa, se estima que se albergan el 34% de todos los migrantes de la población mundial, seguida de América del Norte con 23%, Asia el 28% , África el 9% y, América Latina y el Caribe, el 3 %².

Datos como el anterior, refleja la necesidad de tener un mayor conocimiento sobre las diversas causas que motivan la acción de emigrar a la región europea, sobre todo a España, es decir las causas por las cuales algunos países se convierten en expulsores de migrantes y los efectos que originan en dicho país considerado como el principal receptor dentro de esa zona.

Debido a la importancia que genera la migración, como fenómeno actual y que a su vez es un tema que genera mucha polémica, sobre todo cuando se refiere a la nueva legislación migratoria que ha adoptado la Unión Europea, llamada “Directiva de Retorno”, en el presente trabajo se tiene como fin, dar una información detallada sobre lo que el tema de la migración conlleva y por ende, tener un juicio propio o una postura sobre esta Directiva y el verdadero trato que recibe el migrante en dicho país, que tiene siempre como objetivo emigrar para tener una mejor calidad de vida.

A su vez, a lo largo de este trabajo se hará una breve reseña histórica de los sucesos que han motivado la adopción de esta Directiva, los efectos que origina y, será abordado desde una perspectiva objetiva y eficaz, a fin de suscitar en el lector un

¹ Dato proporcionado por la OIM (Organización Internacional para las Migraciones). Disponible: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/3>

² Informe “Estado de la Población Mundial 2006”, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). Disponible: <http://www.remesasydesarrollo.org/noticias/informe-sobre-el-estado-de-la-poblacion-mundial-2006-hacia-la-esperanza-las-mujeres-y-la-migracion-internacional/>

mayor interés sobre uno de los temas que hoy en día ocupa un lugar de mucho interés dentro de la agenda mundial.

1.1 Conceptos y generalidades

Los movimientos migratorios son tan antiguos como la humanidad misma, ningún país a lo largo de la historia ha estado exento de presenciar los movimientos de personas, tanto en ingresos a sus fronteras, como salidas de sus nacionales dirigidos a los países vecinos, impulsados por una variedad de causas, en un principio, los movimientos migratorios eran impulsados por el sentimiento de exploración, el deseo de conocer nuevas tierras, pero en la actualidad, la mayoría de las personas son impulsadas por la búsqueda de nuevas y mejores oportunidades que les permitan alcanzar mejores niveles de vida, las cuales están enlazadas por factores como exceso en el crecimiento demográfico³, que trae consigo una gran cantidad de repercusiones como por ejemplo, disminución en las ofertas de empleo, que resulta en los escasos o nulos ingresos económicos y, por ende la dificultad de satisfacer las necesidades como alimentación, vivienda, educación, salud, entre otros.

Debe tenerse claro que las migraciones no son atribuidas a un fenómeno puramente económico, aunque sí es el que más se repite, pues muchos analistas consideran que la migración es el resultado de las diferencias económicas y de otro orden entre el país de origen y de destino, lo que genera en las personas la expectativa de mejora tanto económica como social.

Ahora bien, mucho se habla que en todo el mundo se han dado movimientos migratorios, tanto internos como externos*, así como de las causas que impulsan éstos flujos migratorios atribuyéndoseles un carácter de multiplicidad, pero es importante que antes de proseguir en el tema se tengan claros algunos de los términos que más se utilizarán a lo largo del trabajo.

³ Según estadísticas de la CEPAL, los países económicamente dependientes son los que registran porcentajes desbordantes en sus índices de natalidad, siendo todo lo contrario en los países industrializados, donde los porcentajes de nacimientos son muy bajos.

*Entiéndase por movimientos internos, los que se dan –como su nombre lo indica- dentro de la frontera misma, generalmente estas migraciones son procedentes del área rural a la metrópolis. Mientras que los movimientos externos son aquellos en los que las personas traspasan sus fronteras nacionales e ingresan a la del país vecino.

Según la Organización Internacional de las Migraciones, el término **Migrante** *puede ser designado a una persona que de manera voluntaria o por razones personales, se desplaza desde su lugar de origen a un destino en particular con la intención de establecer residencia en el lugar ya sea de manera temporal o permanente. Este concepto incluye a las personas que se desplazan de manera regular o irregular.*

Luego de conceptualizar el sujeto principal, se conceptualizará la acción. La **Migración** *es una acción ligada a las libertades humanas, la cual es considerada como un derecho mediante el cual la persona puede determinar independientemente lo que considera justo e idóneo para poder desarrollarse tanto material como espiritualmente fuera de sus fronteras*⁴.

Y por último, las **Políticas Migratorias**, son políticas públicas que contienen un cuadro normativo de acción dirigido al manejo de los asuntos migratorios de un país. Es una política inherente a la soberanía de una nación que se refiere a prohibir la entrada o admitir extranjeros bajo ciertas condiciones.

Ahora que se tienen claros los conceptos a los que se harán referencia durante el desarrollo del tema y, debido a que el centro de estudio es la migración⁵, debe también indicarse la tipología de la misma.

1.2 Tipología de la migración

Al hablar del fenómeno migratorio según la tipología establecida por la Organización Internacional para las migraciones (OIM) éste tema puede ser abordado como una tipología social, cultural*, las razones que las impulsan suelen ser de carácter económico, comerciales, técnicos, por cuestiones relacionadas con la demografía, otras por aspectos políticos.

Pero la que le compete al presente trabajo de investigación –sin dejar a un lado las mencionadas- es la tipología legal, que aborda los movimientos de personas con calidad

⁴ RODRIGUEZ MEZA, René Francisco. Tesis: “La condición jurídica del extranjero”; pág. 1.

⁵ Hay una gran cantidad de migraciones y, así como pueden ser de tipo turístico, de trabajo, por enfermedad, por estudios, también puede hacerse otra categorización entre migraciones legales e ilegales.- Fuente: Organización Internacional para las Migraciones. Disponible: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration>

* Esta tipología involucra una serie de aspectos característicos del individuo como género, estado civil, edad, calificación profesional, antecedentes étnicos o preferencias religiosas.

de regulares⁶ e irregulares. Y, son estos últimos los que captan la esencia del trabajo, aquellas personas que no cuentan con la documentación necesaria para entrar al país de destino y mucho menos radicar en él, estas personas según la OIM pueden ser sujetos de detención, expulsión, deportación, enjuiciamiento así como estar mas expuestos a la violación de sus Derechos Humanos*.

Son los inmigrantes irregulares los que comprenden el núcleo de estudio de la presente investigación, aquellas personas que son impulsadas por una serie de causas tanto económicas como sociales, que buscan un mejor destino fuera de sus fronteras pero como ya se mencionó, de manera ilegal. Pues la mayoría de ellos no cuentan con el dinero necesario que respalde la concesión de un visado o permiso de trabajo y, mucho menos costearse un vuelo y estancia en el país de destino, sin dejar a un lado las restricciones migratorias con las que se enfrentan al pretender entrar al país.

En la actualidad, España es uno de los países que mayores trabas impone al momento de aprobar o denegar la entrada a su territorio, respaldado por dos posturas, la del propio país por considerarse a sí mismo incapaz de seguir recibiendo mas inmigrantes, esto debido a la crisis que atraviesa⁷ y, por otro lado que la UE considera que España es la puerta de entrada a su continente.

Ahora bien, la participación de las sociedades en los movimientos migratorios, ha estado presente a través de los siglos, todos impulsados por diferentes razones; pero estas oleadas migratorias no siempre han llevado el esquema periferia-metrópolis, en el siguiente apartado se mostrará cómo fue el escenario en el que se desplegaron estos movimientos migratorios, partiendo de los países que actualmente juegan el papel de destino, hacia los países menos desarrollados.

⁶ La situación regular de un inmigrante implica que cuente con la documentación necesaria que le da el status legal ante el nuevo Estado en el que quiera radicar ya sea de forma permanente o temporal. La situación de regularidad implica el libre acceso al mercado laboral, elegibilidad para asistencia social y médica, así como el goce de ciertos derechos civiles –como el derecho al voto local-. Fuente: Organización Internacional para las Migraciones.- Disponible: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/terminology/migration-typologies/lang/es>

* Pero vale la pena preguntarse, si el sólo hecho que una persona no cuente con un visado que respalde su ingreso en un Estado del cual no es nacional, es suficiente como para que el trato que este reciba sea contrario y limitado al que recibiría una persona legal. en ese caso, ¿Qué es lo que los hace diferentes?, ¿Es acaso que un sello en el pasaporte puede dar el aval para que los derechos sean reconocidos y respetados?.

⁷ Según el Instituto Nacional de Estadística de España, éste es el país con más tasa de desempleo de la UE. Disponible: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/internacional/newsid>

1.3 Europa como emisor de migrantes a lo largo de la historia

Durante muchos siglos, los países europeos fueron los principales actores de una expansión masiva por todo el mundo, lo que trajo como resultado los asentamientos de sus nacionales en todas partes del planeta. Estos movimientos de habitantes del viejo mundo fueron inspirados por el deseo de explorar tierras nuevas alrededor del mundo, en lugares donde nadie se imaginaba que podría existir civilización.

Estos viajes trajeron como resultado el encuentro con un nuevo mundo, lleno de riquezas y civilizaciones que debían ser descubiertas, que estaban fuera del conocimiento de aquellas personas que ni siquiera sabían de la existencia de esos lugares. El interés por parte de los europeos de todas las clases sociales no se hizo esperar, aventureros, delincuentes y trabajadores encontraron en las tierras desde Alaska hasta la Tierra de Fuego⁸ un lugar donde podían establecerse y prosperar.

1.3.1 Caso de Uruguay

Citando el caso específico de uno de los países que fue testigo de las grandes cantidades de europeos con pretensiones de establecerse en las nuevas tierras descubiertas fue Uruguay, que recibió una gran cantidad de inmigrantes procedentes de Europa y, en menor medida de Oriente Próximo.

Para ese entonces, Uruguay tenía una población muy reducida, ésto debido a la matanza civilizadora de Salsipuedes, lo que provocó que el ingreso de los extranjeros en el país, así como el mestizaje que se dió con los criollos estimulara el crecimiento poblacional del país.

Españoles, franceses e ingleses fueron los que mayormente ocupaban el territorio, se concentraron en un lugar de la metrópolis llamada Villa de Cerro, la cual nació a mediados del siglo XIX como una especie de urbe en donde se albergaban cada vez más y más inmigrantes que huían de las guerras, hambrunas y otras penurias europeas

⁸ Tierra de Fuego es el nombre oficial de la provincia más meridional de la República Argentina, ubicada en la región de la Patagonia. Limita al oeste y al sur con Chile, al norte y al oeste con el Océano Atlántico, en cuanto a sus límites en la Antártida Argentina y las Antillas del Sur o islas del Atlántico Sur.- Fuente: Encarta 2008.

buscando un lugar donde asentarse y, poder desarrollarse y tener una mejor calidad de vida.

Cada uno de los grupos desempeñaba un rol productivo, por ejemplo los españoles instalaron almacenes y bares, los italianos plantaron y sembraron viñedos, los judíos abrieron mercaderías y tiendas o desarrollaron oficios como el de peletero, los turcos fueron los pioneros del ambulantisimo ofreciendo una gama de mercaderías y baratijas, mientras que los franceses impulsaban el arte y los secretos del amor mercenario⁹.

Una vez mostrado el panorama general de las migraciones provenientes de Europa, se abordará más específicamente las salidas de los españoles, que tuvieron mayor auge durante entre las décadas de 1960 a 1970.

1.4 La emigración española, causas y consecuencias de estos movimientos desde la década de 1960 hasta finales de 1970

Es interesante como la evolución histórica permite hacer una comparación de un antes y un después de los países del mundo, unos evolucionan, unos se estancan, mientras que otros se sumergen en grandes crisis que no hace más que fortalecer los lazos de dependencia entre la metrópolis y los países dependientes.

La historia de España permite hacer una comparación de cómo este país pasó de ser uno de los grandes emisores de migrantes, a uno de los principales focos receptores de ellos. Como se mencionó anteriormente, los primeros viajes de los españoles –y demás europeos- estuvieron impulsados por el deseo de descubrir y explorar tierras nuevas.

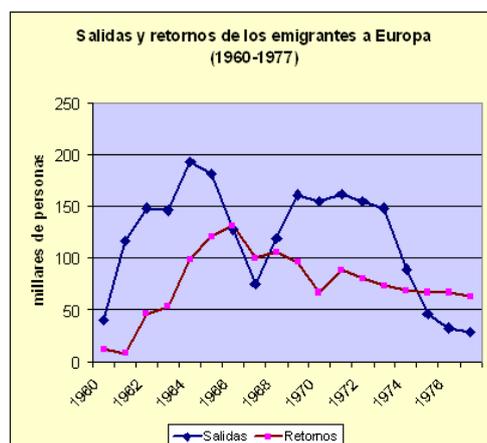
Es a partir de finales de la década de 1950 y finales de los 70s que las principales causas que impulsaron los movimientos migratorios fueron de índole económica, las presión que tenían en su país sumado con el atractivo que representaban los países vecinos, tanto de oportunidades laborales, como una mayor estabilidad social, trajo como resultado que -solamente en la década de 1960- se hablara de aproximadamente 2 millones de españoles que buscaron radicar en otro país.

⁹ Periódico en línea La República.- “El rechazo a los inmigrantes”.- Disponible: <http://www.larepublica.com.uy>

Sumado al aspecto migratorio, están los efectos de la guerra*, que se alargaron durante toda la década de 1940, más las represiones del en ese entonces mandatario Francisco Franco¹⁰.

Según cifras del Instituto Español de Emigración (IEE) los emigrantes con procedencia española fue de aproximadamente un millón de personas, el 71% de estos eran procedentes de España, los destinos eran mayoritariamente dentro de Unión Europea¹¹. A continuación se presenta un gráfico en el cual se pueden apreciar las variaciones tanto de entradas y salidas de emigrantes españoles dentro del territorio europeo¹².

Gráfico 1.1 Salidas y retornos de los emigrantes a Europa (1960-1977)



La mayoría de los españoles optaban por emigrar pero siempre manteniéndose dentro del continente europeo, como se muestra en el siguiente gráfico en el cual Suiza, Francia y Alemania, fueron los países que más entradas tuvieron durante el período de 1960-1970.

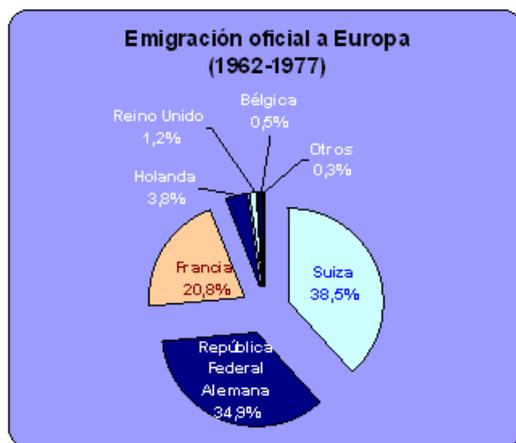
* Los efectos en su mayoría eran pérdidas humanas y económicas, rompimiento de lazos con países hermanos, junto a éstos, las presiones del régimen de Francisco Franco, que no hacían más que reprimir a la sociedad, así como llevar al país a una fuerte crisis económica. Lo que traducía la realidad de los españoles a una condición de pobreza y aislamiento. Es hasta los años 50s que España comienza a levantarse poco a poco de la crisis económica en la que se había sumergido.

¹⁰ La dictadura del general Francisco Franco –conocido como la época del franquismo- comprendió el período de 1939- 1975. Este régimen jugó un rol importante en la decisión de muchos españoles que optaron por salir de su país, pues debido a las políticas impulsadas durante esa época de represión, donde se hablaba de una economía de autosuficiencia española, no hizo más que hundir a la población en pobreza. TOMÉ LEMA, Margarita. “Laicidad e integración de los inmigrantes”. 1ª Edición, España 2007.

¹¹ Se calcula, según el IEE que el desplazamiento medio anual en ese período era de 73.000 personas.

¹² Dato estadístico disponible en: <http://sauce.pntic.mec.es/jotero/Emigra3/destinos.html>

Gráfico 1.2 Emigración oficial a Europa (1962-1977)



Las actividades que realizaban los emigrantes españoles se asemejan a las que actualmente deben realizar los inmigrantes en los países de destino, estos son construcción, hostelería, industria metalúrgica, industria textil, agricultura y servicios domésticos, entre otros.

Las consecuencias de esta expulsión de nacionales se reflejaron en los porcentajes de crecimiento demográfico que durante esa década fue de 10.5%, así como una disminución en los porcentajes de la población económicamente activa*. Pero no todo es negativo, pues el ingreso de las remesas constituyó una parte importante en el levantamiento gradual de la economía española¹³.

Es importante hacer notar que cada una de las características de los movimientos españoles se asemeja a las realidades que los actuales inmigrantes viven y, que los estimula a salir de sus países de origen, pero la mayoría de veces, los países que ahora son receptores –y que en algún momento de la historia jugaron el papel inverso como se mencionó anteriormente- dejan a un lado los lazos con que se identificó su propia

* Hay que recordar que la mayoría de personas que en esa época salieron de España eran en su mayoría hombres de entre 25 – 29 años.

¹³ Entre 1961 – 1972 se envió en calidad de remesas 4,042 millones de dólares, con lo que pudo adquirirse en el extranjero el 54.5% de los bienes necesarios para desarrollar la industria española –equipos, materias primas, energía, etc.- Disponible: <http://www.scribd.com/doc/20299505/Remesas-de-inmigrantes>

sociedad, por que las migraciones de los europeos no fue solamente a nivel interno de continente mismo, sino también en los países de América¹⁴.

En la actualidad, la migración se caracteriza por ser de tipo centro-periferia, impulsados por el atractivo económico que los países industrializados representan, a continuación se presentan las coyunturas que favorece la predilección de los flujos migratorios hacia el continente europeo.

1.5 Coyunturas que favorecen el desarrollo de los movimientos migratorios hacia Europa

Los movimientos migratorios como tales, son parte de la naturaleza humana, moverse de un lugar a otro, en busca de nuevas oportunidades de subsistencia, mejora en la calidad de vida o exploración, son diversas las fuerzas que impulsan estos movimientos, pero lo que es cierto es que todos han participado de ello, ya sea como emisores o receptores, todos han jugados ambos papeles.

A continuación se presentará de forma general las causas que dan paso a la búsqueda de un nuevo destino fuera de sus fronteras nacionales, aquí se puede mencionar la crisis económica*, ligado a esto podemos hablar de las elevadas tasas de desempleo y de natalidad**. Todas estas causas están ligadas de una u otra forma, pero el común denominador son las limitaciones con que se enfrentan, que por ende, los lleva a la búsqueda de una nueva vía que les permita satisfacer sus necesidades.

Como se mencionó, entre los países del continente africano que más destacan están Marruecos, Rumania, Senegal y Tanzania, y es partiendo de este señalamiento que pueden abordarse aquellas causas que impulsan las migraciones de estas personas hacia Europa, específicamente a España.

¹⁴ El 59% de los españoles residentes en el exterior viven en América y, la gran mayoría residen en países como Argentina Brasil, México y Venezuela, otros grupos de españoles radican en Asia, África y Oceanía, esto según el Instituto Nacional de Estadística. Disponible: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/inmigrantes>

* Por excelencia esta es la causa principal –pero no la única- que impulsa los movimientos migratorios, una oportunidad de mejorar su calidad de vida, que en sus países de origen no encuentran.

** Es difícil entender cómo este panorama se repite una y otra vez con el pasar de los años en los países en vías de desarrollo, cómo a pesar de una realidad que no permite una calidad de vida digna para muchas personas, éstas siguen aumentando el número de integrantes de su núcleo familiar.

Como en la mayoría de casos, la preponderancia sigue otorgándose al factor económico -aunque como se sabe África es uno de los continentes con mayores riquezas en el mundo¹⁵- pero existen, más específicamente otros factores que es de suma importancia destacar:

- La escasez del agua: esta problemática tiene dos caras, por un lado están las personas que habitan en los lugares donde las sequías son frecuentes y no cuentan con ductos ni presas que les permitan tener acceso al agua, la única porción de agua que reciben es de lluvia, mientras que en otras zonas de África las inundaciones son las que acaban con grandes poblaciones¹⁶.
- Las hambrunas: según la FAO la situación de emergencia alimentaria ha aumentado. Y es en África donde ésta es tres veces más frecuente que en otras partes del mundo¹⁷.
- La disminución en la producción agropecuaria: ésto se relaciona con la falta de voluntad por parte de los gobiernos por reactivar las economías agrícolas de sus países, pero también los factores ambientales, pues muchas de las tierras de África son zonas áridas.
- Pandemias, VIH/Sida: esta enfermedad mata aproximadamente 8,000 personas por día (en su mayoría adultos jóvenes) lo que lleva a otra causa, los bajos niveles en la esperanza de vida¹⁸.
- Guerras civiles y conflictos entre Estados: en su mayoría son guerras civiles por motivos étnicos o religiosos. En el caso del continente africano se encuentra detrás de esto la desintegración de los Estados y la disputa por el control de los

¹⁵ Entre los recursos naturales con que cuenta África se pueden mencionar el oro, platino, cobre, diamantes, uranio, petróleo, gas y coltán, grandes reservas pesqueras, bosques tropicales y ecuatoriales así como importantes recursos turísticos. GARCÍA Fernández, Cristina.- “Las causas de la emigración en África”; pág.1.

¹⁶ África.- Encarta 2008.

¹⁷ Según datos de la FAO, de los 35 países con mayor índice de hambre, 24 son africanos. Un ejemplo claro de que tan serio es el problema es evidente en la República Democrática del Congo, que si bien no es considerada como uno de los principales emisores de migrantes hacia España, si es uno de los países mas ricos del continente y, aun así, se estima que el 71% de los habitantes padece de hambre.

¹⁸ En Zimbawe la esperanza de vida es de 36 años. Las causas que respaldan esto son la pobreza, falta de infraestructura y atención médica, patologías comunes como sarampión, asma, afecciones cardíacas, cáncer etc. Afectan principalmente a África Subsahariana.- ATLAS Le Monde Diplomatique. Edición 2008.- “Cada vez más desigualdad en el acceso a la salud”; pág. 36.

territorios con recursos exportables, ambos fenómenos a su vez asociados con políticas de destrucción de cohesión social¹⁹.

- Neocolonialismo, corrupción y dictaduras: el primero de ellos liderado por los países desarrollados, que explotan y saquean los recursos de los países que dependen de ellos, ya sea mediante acuerdos con sus mandatarios –que claramente beneficia a las grandes potencias- o muchas veces como una forma de solventar las deudas económicas que han contraído esos países. El neocolonialismo es una forma de dominio pero más contemporánea, aparentemente no hay esclavismo como el que se encuentra en los libros de historia, pero sí puede verse reflejado cuando se establecen en esos países industrias que explotan a sus trabajadores con sueldos muy bajos y en condiciones no acordes para el desarrollo laboral. Por otro lado la corrupción y las dictaduras han estado presentes a lo largo de la historia, no solamente del continente africano, sino del mundo entero, cuyas consecuencias –ciertamente negativas- recaen sobre la población y, es debido a las presiones a las que se ven sometidos que muchas personas optan por arriesgarse y buscar un lugar de libertad.

Pero las personas que pretenden atravesar las fronteras españolas no son procedentes solamente del continente africano por la cercanía del mismo, que como ya se mencionó, gran cantidad de latinoamericanos también emprenden el camino por alcanzar su sueño europeo, los países que registran el mayor número de emigrantes son Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia²⁰.

Las causas que respaldan la migración en los países de América Latina son la crisis económica* que se atraviesa, así como el endurecimiento de los controles migratorios y del régimen de visas de ingreso a Estados Unidos –esto a partir de los atentados

¹⁹ Dato: entre los años 1990-2004 África fue el continente más afectado con 19 conflictos. ATLAS Le Monde Diplomatique. Edición 2008.- “Guerras civiles y conflictos entre Estados”, pág. 40.

²⁰ Según el Instituto Nacional de Estadística de España el 70% de los inmigrantes (3 millones aproximadamente) son latinos.

* Es difícil hacer una comparación entre las necesidades que presentan los diferentes grupos que emigran, las realidades tanto de América Latina como las de África son sumamente diversas, por un lado encontramos las dificultades al pagar las colegiaturas de sus hijos, endeudamientos, sumado a esto la escasez en el mercado laboral, contrastado con la realidad de África que consiste principalmente en no tener cómo alimentar a sus hijos, aunque las realidades son diferentes lo que encontramos en los dos lados de la moneda es una serie de necesidades no resueltas, así como la poca posibilidad de resolverlas en sus propios países.

terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington- lo que convirtió a Europa en el destino principal.

En conclusión, se pueden enumerar una serie de causas que impulsan los movimientos migratorios tanto de países ubicados a un lado del continente como del otro extremo del mismo, estas pueden sintetizarse en conflictos internacionales, guerras, corrupción y por ende, la ausencia de un buen gobierno, conflictos internos, elevadas tasas de delincuencia y, la más mencionada, la pobreza.

A pesar de la diversidad de factores que impulsan la decisión de dejar atrás a sus familias, sus raíces y una historia y, de la heterogeneidad de los contextos en los que vive cada una de las personas que emigran, la realidad es que cada uno de ellos está respaldado por el deseo de cambiar sus realidades y, mejorar su calidad de vida y las de las personas que dejan atrás.

A continuación se presenta un cuadro que hace referencia a la evolución y aumento de los porcentajes de flujos de inmigrantes en Europa, desde el año 1960 al 2005:

Cuadro 1.3 Evolución de la población de inmigrantes en Europa

Año	Estimación de inmigrantes internacionales	Numero de refugiados	Población (millares)	Numero estimado de inmigrantes varones	% de inmigrantes sobre el total de la población
1960	14 244 764	883 268	424 266	7 357 256	3,4
1965	16 662 207	703 203	443 539	8 675 357	3,8
1970	18 783 392	629 945	458 196	9 831 050	4,1
1975	20 170 448	547 829	471 909	10 560 151	4,3
1980	21 894 487	536 692	482 680	11 361 732	4,5
1985	23 471 785	881 800	489 868	11 999 492	4,8
1990	49 381 119	1 317 763	721 390	23 327 018	6,9
1995	55 286 554	3 004 855	727 885	26 128 336	7,6
2000	58 216 735	2 486 718	728 462	27 153 068	8
2005	64 115 850	2 015 932	728 389	29 851 239	8,8

Fuente: Fondo de Población de Naciones Unidas

Una vez señaladas las causas generales que impulsan estos movimientos de personas, debe señalarse de forma más concreta cuáles son las zonas que mayor influencia tienen en Europa actualmente.

1.6 Países emisores de migrantes hacia el continente europeo (aspectos económico, social y político)

De forma general, los países emisores de migrantes en su mayoría son los económicamente atrasados, los cuales consideran a la migración como un mecanismo de exportación de su excedente demográfico y un alivio a su situación de pobreza, significando –en alguna medida– la posibilidad de estabilidad social y económica y, por ende un alivio a las limitantes con que deben enfrentarse diariamente –principalmente el desempleo–; en definitiva, una válvula de escape para aliviar su problemática económica y social.

En los dos últimos siglos se ha registrado una generalización de los movimientos migratorios lo que ha traído importantes repercusiones económicas, sociales, demográficas, etc., tanto a las zonas emisoras como a las receptoras.

Los flujos migratorios contemporáneos de naturaleza económica presentan una pauta del modelo regional Sur-Norte* y Este-Oeste**, y por ende una aceleración en los porcentajes de movimientos migratorios de una zona a otra. Esta situación se ve reflejada en los datos estimados donde un aproximado de 200 millones de personas se encuentran viviendo fuera de su lugar de nacimiento, lo que representa entorno al 3% de la población total, un porcentaje similar a las migraciones internacionales de los años 60s²¹.

Tomando en cuenta que el objeto de estudio se centra en los ingresos migratorios hacia el continente europeo –más específicamente España–, se abordarán las zonas que

* Puede comprender América Latina hacia Estados Unidos y Canadá; del Norte de África hacia Europa; o del Suroeste de Asia a Japón.

** Este tipo de movimiento es procedente de Sur Asiático hacia Europa y Estados Unidos; de Europa hacia América; del Sur de Asia a Australia; o de Suramérica hacia Europa.

²¹ VIDAL, Pilar. “Las causas de la Diáspora Africana”. Disponible: <http://www.aspaandalucia.org/module.php?link=modules/desurasur/articulo.php&ID=70>

registran mayor presencia, entre estas destacan América Latina, África y, Asia. A continuación se brindarán mayores detalles sobre cada una de las zonas mencionadas.

1.6.1 Caso de América Latina

Como reflejo del proceso de expansión de la economía capitalista, el crecimiento de las corrientes migratorias de diversos orígenes nacionales -desde los países en desarrollo hacia los desarrollados- se acentuó durante la década de los 90s y, desde entonces hasta 2005 se ha reforzado, lo que según la CEPAL estaría dando lugar a “una fase de transición hacia un patrón de migración sur-norte”, en la cual los países latinoamericanos no han permanecido ajenos a estas dinámicas; ante esto cabe señalar que en las últimas décadas el territorio español se ha convertido en el segundo lugar de destino de los flujos migratorios latinoamericanos (después de Estados Unidos), afianzando así su papel como país receptor de inmigración.

Ejemplo de esto, es que la población de latinoamericanos y caribeños pasó en España de 92.642 personas en 1995, a 514.485 en 2007. La mayor proporción de esos nuevos inmigrantes arribó en los últimos tres años y las cifras pueden ser aun superiores si se toman en cuenta las personas con doble nacionalidad y aquellos sin los documentos requeridos para su permanencia en el territorio. Los incrementos se han registrado también en otros países europeos, en especial en Italia y Portugal²².

Datos como los anteriores son los que permiten considerar a Europa como el que mayor contingente de migrantes recibe en el mundo, 56 millones de personas según cifras de marzo de 2007 de la OIM, seguida por Norteamérica con 40 millones.

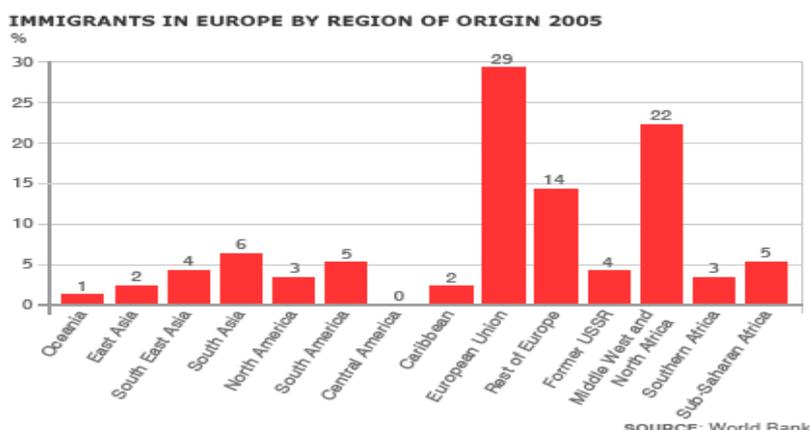
Según datos proporcionados por Eurostat en el año 2000, se calcula que de forma anual, Europa registra 700 mil entradas anuales, aunque estos últimos datos deban interpretarse como una aproximación muy superficial a los flujos reales, habiéndose señalado el aumento de los movimientos que escapan a cualquier registro estadístico.

²² “Aumentarán migraciones de América Latina hacia Europa” (2008). Disponible: <http://other-news.info/noticias/index.php?p=322>

Aceleración, feminización e incremento de la clandestinidad han sido las tres características destacadas de los movimientos migratorios dirigidos a la Unión Europea durante los últimos años, el destino predilecto de estas mareas de personas son en su mayoría España e Italia²³.

En el siguiente gráfico pueden observarse los porcentajes de inmigrantes registrados en el año 2005, que se ubican en Europa, así como el país del cual proceden. Los migrantes que mayor porcentaje presentan son pertenecientes a la UE con un 29%, seguido del centro y norte de América con un 22%.

Gráfico 1.4 Inmigrantes en Europa por región de origen 2005



En el caso de América Latina, considerada por muchos como una de las principales regiones emisoras de grandes cantidades de migrantes, específicamente los países andinos (países de sur América) en los últimos 40 años han experimentado una transición socio demográfica migracional*.

Los factores que promueven los flujos migratorios son similares en todas las partes del mundo, de manera general estos pueden ser de índole económica, social o política. Por una parte el ámbito económico trae consigo aspectos relacionados con: escasez en la oferta del mercado laboral, salarios extremadamente bajos que no permiten satisfacer las necesidades de las familias (educación, vivienda, salud, alimentación, vestuario),

²³ FERNÁNDEZ MARTÍ, Fernando. "Migraciones y desplazamientos de población". Bruselas .2004.

* Es decir, que ha pasado de ser una región de inmigración (hasta la década de 1960) a otra de emigración (desde la década de 1960 hasta la actualidad). En los últimos 10 años, este proceso se ha incrementado notablemente convirtiéndonos en una de las regiones de mayor emigración del mundo.

explotación de la mano de obra nacional (no cuentan con un salario acorde a las jornadas laboradas, ni con las prestaciones de ley); en la esfera social los factores que impulsan fuertemente la migración son: altos niveles de delincuencia, las pocas oportunidades de elevar sus niveles de vida, y por tanto la satisfacción de sus necesidades; mientras que el aspecto político se relaciona con aspectos como persecuciones, guerras civiles, políticas, dictaduras, etc. Sin importar las razones que impulsan la salida de miles y miles de personas de su propio país, lo que mas sustenta el sueño de emigrar es tener una mejor calidad de vida para ellos y sus familias, seguridad y mejores oportunidades de salir adelante (aspectos que en sus países de origen son sumamente limitados).

Todos los causales anteriormente mencionados dan como resultado el aumento en los porcentajes de migrantes que buscan instalarse en los países que prometen mejores oportunidades de vida. Según datos de la CEPAL, en su Informe *Migración Intencional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe* de 2006, establece que el número de migrantes latinoamericanos y caribeños ha experimentado un aumento considerable entre los años 2000 y 2005, para el año 2000 se estimaba un aproximado de 21 millones de migrantes, mientras que para el 2005 el número ascendió a 25 millones. Es decir, que los procedente de América Latina y el Caribe representan aproximadamente el 13% de los migrantes internacionales en el mundo.

La región latinoamericana resiente un aumento acelerado en su proceso de emigración, especialmente países como Ecuador, Perú, Colombia y Bolivia. Esto quiere decir que las migraciones que comúnmente se hacían dentro de la misma región han aumentado en dirección ya no solamente hacia Estados Unidos, sino también al continente europeo²⁴.

La presencia latinoamericana es muy fuerte dentro del continente europeo, tanto de personas con permiso de trabajo, como inmigrantes irregulares²⁵. En su mayoría y como se mencionó, las nacionalidades que mayor representación tienen en Europa y España principalmente son Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia, para lo cual se presentan una

²⁴ Países de la UE han recibido para el año 2000 un aproximado de 680.000 inmigrantes provenientes de terceros Estados. Fuente: XVI Conferencia interparlamentaria UE/América Latina. Informe "Migraciones y desplazamientos de población". 30 de abril de 2003.

²⁵ Los extranjeros en situación irregular con mayor presencia son los nacidos en América Latina. Considerando su país de origen, el grupo de inmigrantes ecuatorianos es el que ha crecido más vigorosamente y su total acumulado es el segundo en importancia, después del correspondiente a Marruecos. CEPAL. "Migración Internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe". Informe 2006.

serie de datos que mostrarán el incremento en los porcentajes de salidas de cada uno de los países mencionados.

Por una lado, en Perú se estima que para el período comprendido entre enero de 1990 a junio de 2007 se tiene un registro de 1.940.817 personas, cifra que presenta un promedio de aproximadamente 108 mil emigrantes por año. Así, en 1990 migraron fuera del Perú 46,506 habitantes, mientras que en el año 2006 esta cifra se incrementó en más del 500% llegando a 291,500 personas²⁶.

Por otro lado, en Colombia se registran como principales destinos de emigración Estados Unidos con un 35,4%, seguido de España con 23,3% y Venezuela con 18,5%. En el caso específico de España, como país receptor desde la década de los 80s, se detecta un aumento de la presencia colombiana. No obstante es a finales de la década de los 90s cuando su número comienza a cobrar relevancia en relación al resto de colectivos de extranjeros. En 2002 entró en vigor el requerimiento de visado para los colombianos en el territorio español, lo que incidió en la intensidad del flujo migratorio²⁷. Dicho de una manera más gráfica: entre 1995 y 2005, el número de colombianos con residencia legal en España se multiplicó por veinte²⁸.

En el caso de Ecuador asistimos a un fenómeno diferente, puesto que frente a 44.700.517 millones de habitantes de Colombia, Ecuador tiene unos 14.573.101 de habitantes. Esto hace aún más llamativa la cifra, pues se estima que son 300.000 ecuatorianos los que han abandonado su país en los últimos tres años, esta vez con destino principalmente hacia Europa -a España sobre todo- y a Italia.

Y con relación al caso de Bolivia, de acuerdo a datos dados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, existen casi un 1.400.000 bolivianos que viven en el exterior, de los cuales la mayoría esta en Argentina (950 mil), Estados Unidos (160 mil) y, España (100 mil)*. Cada país, cada zona representa un porcentaje importante dentro del tema

²⁶ ALTAMIRANO, Teófilo. “El Perú y el Ecuador, nuevos países de inmigración”. Disponible: <http://www.uasb.edu.ec/padh>

²⁷ Según los datos del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales (Extranjeros con tarjeta o permiso de residencia vigente hasta el 31 de diciembre del 2006), la comunidad colombiana en España sumaba 225.504 personas y, representaba el 7.46% de la población extranjera.

²⁸ “Migración Colombiana hacia España”.- Disponible: <http://www.un-instraw.org/es/grd/country-brief/migracion-colombiana-hacia-espana-5.html>

* En términos generales, los departamentos que concentran más población en el extranjero son las ciudades del eje Cochabamba, La Paz y Santa Cruz.

migratorio, otra de las zonas que mayor presencia tiene en Europa es África, a continuación de ahondará sobre él.

1.6.2 Caso África

Otra de las regiones consideradas como importantes emisoras de migrantes es la región africana, que si bien es cierto, se sabe que aunque las migraciones africanas han existido siempre el fenómeno de la globalización les ha impulsado aún más.

La mayoría de los inmigrantes africanos que viven en el extranjero se encuentran en Europa -alrededor de 4,6 millones en comparación con 890.000 en los EE.UU, esto según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Sin embargo, el Migration Policy Institute estima que hay entre 7 y 8 millones de inmigrantes irregulares africanos que viven en la UE, alrededor de dos tercios de los africanos en Europa provienen desde el norte de África (Rumania, Marruecos, Tanzania y Senegal).

En el caso de Marruecos y Rumania, son dos nacionalidades que representan el mayor porcentaje de flujos de migrantes que acceden al territorio español, a través de las vías marítimas del estrecho de Gibraltar o de las Islas Canarias (este en el caso marroquí) o el de la ruta terrestre de la frontera de la Jonquera (caso rumano)²⁹.

El caso de Senegal es muy reciente, es un país con gran cantidad de personas a bordo de cayucos que tienen como destino España. Años atrás los senegaleses utilizaban las embarcaciones pesqueras en el atlántico; pero con el trato firmado por el presidente Abdoulaye Wade, en el que otorgaba concesiones de pesca a diversas firmas de grandes barcos extranjeros que saquean los caladeros, los nacionales se ven obligados a comprar una licencia de pesca, la cual no pueden pagar, por lo que esta actividad a dejado de ser su forma de subsistencia. Por lo que la población de Senegal opta por el mejor uso que pueden darle a sus cayucos, transportándose en ellos hacia las Islas Canarias³⁰.

Con el caso de Tanzania, esta veía beneficiosa a un gran número de pobladores que vivían a base de la pesca del lago Victoria –éste es el mayor de agua dulce en África, con litoral en Tanzania, Uganda y Kenia- pero con la introducción artificial de la llamada perca

²⁹ TERRÓN, Anna.- “Migraciones y relaciones con países terceros. España”. Disponible: <http://se2.isn.ch/serviceengine>

³⁰ GARCÍA FERNÁNDEZ, Cristina.- “Las causas de la emigración en África” pág. 4.

del Nilo solamente obtuvieron como resultados que ésta acabara con la fauna autóctona del lago. Pero no queda afuera la manipulación de grandes empresas, pues han establecido pesquerías las cuales emplean a tanzanos bajo condiciones inhumanas. Sus actividades en las pesquerías son empacar y congelar el pescado, que posteriormente es cargado en aviones con destino a la UE (España lo comercializa como mero). Los trabajadores y el resto de la población de la zona solamente tienen acceso a las cabezas y las espinas dorsales³¹.

Las migraciones internacionales de África y entre países africanos tienen varios componentes importantes: migración a Europa Occidental y a los países productores de petróleo del oeste asiático, especialmente procedente del Norte de África; movimientos de refugiados y movimientos de trabajadores entre países de la región.

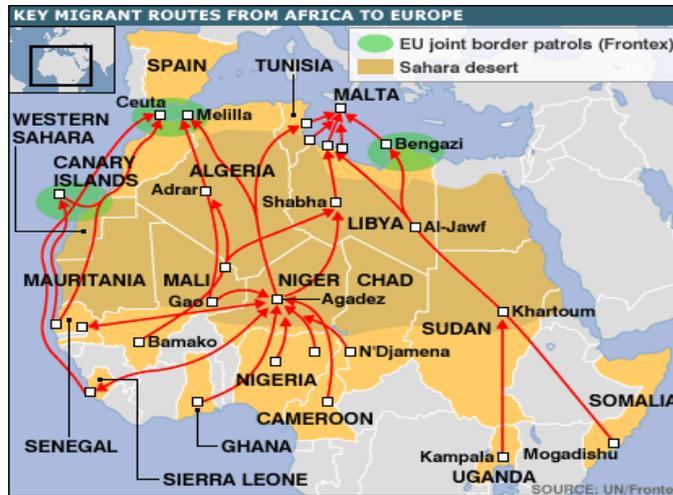
El objetivo principal de los migrantes es llegar a suelo europeo, ya sea el continente europeo o de los enclaves españoles de Ceuta y Melilla o de las islas en el Atlántico y el Mediterráneo.

Los principales puntos de partida son:

- * Costa occidental de África: el norte de Mauritania, el Sahara Occidental y el sur de Marruecos, desde donde la mayoría de cabeza para las Islas Canarias.
- * El norte de Marruecos para cruzar a Ceuta y Melilla o cruzar el Estrecho a España.
- * Túnez y Libia, para las embarcaciones rumbo a la isla italiana de Lampedusa, Sicilia y Malta.

³¹ *Ibid.* pág. 4.

Mapa 1.5 Rutas claves de migración africanas hacia Europa



Las rutas principales que toman los africanos para emigrar son:

- Ruta: la costa de África Occidental. Destino: Islas Canarias; vía: Liberia, Sierra Leona, Guinea, Senegal, Gambia, Mauritania.
- Ruta: El Sahara Occidental. Destino: Islas Canarias; vía: Mali, Mauritania, Sahara Occidental o el sur de Marruecos.
- Ruta: Central Sahara. Destino: Islas Canarias, España, Italia; vía: Níger, Mauritania, Túnez o Libia.
- Ruta: Sahara Oriental. Destino: Lampedusa, Sicilia y Malta; vía: Túnez y Libia.

Por ser el país europeo más cercano al continente africano, España está en primera línea para la migración ilegal. Desde allí, los inmigrantes suelen hacer su camino a otros países pertenecientes a la UE. Los enclaves de España de Ceuta y Melilla en el norte de Marruecos son los objetivos iniciales de muchos migrantes.

1.6.3 Caso de Asia

Al igual que en la América del siglo XIX, las migraciones asiáticas en España son menos conocidas que otras, a pesar de su larga historia y el volumen considerable de su población.

Los flujos migratorios desde Asia cuentan con una presencia de más de un siglo en España y aparte de algunas comunidades (notablemente la filipina, la india en Canarias, o la japonesa en Cataluña) los inmigrantes asiáticos eran prácticamente ignorados como comunidades de peso en España hasta el año 2000.

Este año, considerado “el año de la inmigración”, lo fue también en cierto sentido para la inmigración asiática en España por diversas razones:

Las comunidades asiáticas más representativas en España han ido cambiando su protagonismo y, si bien en la década de los 90s, las comunidades más importantes eran la filipina y la japonesa, durante la década del 2000 se observó un aumento de las comunidades china, pakistaní y bangladeshí.

A continuación se presenta el registro del año 2006 con los países que mayor relevancia numérica tienen en el territorio Español. (Fuente: *Anuario de Migraciones 2006*).

Cuadro 1.6 Nacionalidades con mayor presencia en España

País	No de inmigrantes registrados
China	39.338
Filipinas	15.199
Pakistán	13.101
India	9.228
Japón	3.370
Bangladesh	2.207
Corea del Sur	2.098
Taiwán	425
Tailandia	420
Indonesia	235
Sri Lanka	218
Malasia	158
Singapur	135
Otros	426

Quizás el hecho que más caracteriza a las migraciones asiáticas en España (y de manera histórica en otros países de recepción) es su carácter de *diáspora* como comunidades de un mismo origen etnonacional en más de un país, que se mantienen a lo largo del tiempo sin asimilarse totalmente a las sociedades de acogida, manteniendo una identidad étnica única.

Los flujos migratorios asiáticos hacia España, son menores en importancia numérica que otras (a comparación de los sudamericanos o los norteafricanos). Este hecho, añadido a su reticencia a la asimilación y su carácter autónomo basado en redes de información y relación con otros grupos de la misma procedencia étnica en otros países, ha provocado la relegación de estas comunidades a un segundo plano dentro de la perspectiva de gestión de las migraciones en España. Tanto por sus métodos de entrada (ilegal) como por sus recursos de mantenimiento y las dinámicas sociales de estos grupos, se puede decir que en España, la migración asiática puede considerarse como la “inmigración desconocida”.

Hay que distinguir como un elemento influyente en las relaciones internacionales entre Asia-Pacífico y España la creciente preocupación española por la inmigración ilegal de esta región en el país. En efecto, el desconocimiento de esta inmigración es profundo en comparación con otro tipo de migraciones provenientes de zonas de interés geopolítico internacional para España, como son la región del Mediterráneo y Sudamérica.

La precisión de actuación referente a entradas ilegales de los grupos asiáticos en España es prácticamente desconocida en lo que respecta a métodos y redes de entrada.

La comunidad asiática más representativa en España es en estos momentos la compuesta por ciudadanos de la República Popular China. El aumento de esta comunidad en España no es un fenómeno aislado y, es paralelo a otros países europeos.

La inmigración ilegal de ciudadanos chinos representa probablemente una de las redes de pasaje ilegal de personas mejor constituidas en el mundo. No se trata, sin embargo, de un sistema único sino que está extremadamente ramificado. Estas redes no operan solamente desde China hacia los países de recepción, y no solamente se encargan del pasaje ilegal (y/o el tráfico) de ciudadanos chinos.

La gran dificultad para controlar las ramificaciones de estas redes y la entrada ilegal de ciudadanos asiáticos ha conducido a los países miembros de la Unión Europea a la creación de un grupo de trabajo común centrado en la lucha contra las redes ilegales encargadas de introducir inmigrantes asiáticos en Europa*.

Aunque no siempre es el caso, la creencia de una relación directa entre grupos de pasadores y grupos criminales organizados ha contribuido en los últimos años a dominar la gestión de las migraciones asiáticas hacia España y hacia Europa, lo que se refleja en la concepción de las relaciones internacionales entre los países receptores y los emisores³².

Casos como los antes mencionados, son los que permiten tener un mayor conocimiento y, un panorama más amplio sobre las situaciones que generan un aumento en el número de personas que intentan ingresar a España por razones sobre todo económicas, enfocándose en el hecho de tener una mejor calidad de vida, hecho que a su vez va aunado de diversas coyunturas o escenarios que conllevan a decidirse por tal acción; emigrar.

En el anexo 1.1 podrá apreciarse el mapa que señala los actuales movimientos migratorios, marcando su lugar de origen y lugar de destino.

A continuación se presentará una serie de características que han permitido que España sea considerado como la meta de grandes cantidades de personas, podrán ubicar estas predilecciones en un tiempo específico -pues como se sabe, España es nuevo en el campo de recepción de inmigrantes- así como señalar los puntos que más captan la atención de estas personas al momento de un lugar de destino.

* Se cree que estas redes están comúnmente ligadas a los grupos criminales organizados como las Tríadas chinas, la Yakuza japonesa, los Tong vietnamitas, coreanos o de Taiwán (como los United Bamboo, los Tien Dao Mon o los Chao Tong).

³² “La inmigración asiática en España desde la perspectiva de las relaciones internacionales”. Revista CIDOB d’Afers Internacionals. Disponible; <http://www.cidob.org/es/>

1.7 Aspectos que permiten considerar a España como país de destino

Una economía en asenso, la finalización de una dictadura –la cual no sólo reprimía a la sociedad, sino también económicamente los sumía en un caos, lo que dió como resultado la salida de miles de españoles que, para su país implicaba una importante pérdida de capital humano y fuerza laboral- y por tanto estabilidad tanto a nivel político, como económico y social. Hizo que España comenzara a ganar fama y confianza a nivel internacional, dando como resultado que miles y miles de personas provenientes de diferentes partes del mundo vieran en España una oportunidad de mejora y desarrollo, un mejor futuro para ellos y sus familias.

Es decir, algo que influye para que España se convierta en un país de destino, es la imagen de la prosperidad y el éxito, imágenes que son transmitidas y reproducidas constantemente y que se basan en la idealización de una vida caracterizada por la ausencia de problemas y penurias económicas, por el disfrute de comodidades que se creen inalcanzables si no se buscan fuera.

Aproximadamente a mediados de los años 80s, ya la economía española comienza a salir de su estado de crisis -debido a los años en los que se convirtió en receptor de remesas su despegue fue más acelerado- y por ende, su mercado laboral comienza a ofrecer mayores y mejores oportunidades y, es específicamente el factor *oportunidad laboral* lo que vuelve más atractiva a España para las grandes cantidades de inmigrantes que transitan desde diferentes partes del mundo*.

España cuenta con grandes atractivos que le permiten ser considerado como un destino idóneo para vivir, entre las características que más destacan están, su geografía, su gran atractivo turístico, sus pueblos y ciudades muchas de ellas con estructuras que datan de siglos atrás, su forma de vida, los niveles de educación, innumerables cualidades que permiten considerarlo como un país meta, atrae tanto a estudiantes, turistas como población en general que quiere descubrir España y su historia.

Pero en este caso, quienes se convierten en el punto central de estudio, son aquellas personas que consideran a España como el lugar perfecto para radicar, buscar nuevas y

* En este caso haciendo referencia más que todo a migrantes los procedentes de América Latina y África, que en su mayoría tienen calidad de ilegales.

mejores oportunidades de empleo que, al mismo tiempo les permita mejorar sus niveles de vida. Pero con la única limitante de no contar con la documentación necesaria que los respalde, pero esto no ha sido un impedimento para que grandes cantidades de personas de diferentes edades decidan emprender el viaje en busca de su sueño español.

Esa predilección, que a lo largo del tiempo, la población inmigrante ha desarrollado hacia España puede ser señalada cronológicamente, según el estudio realizado por Lorenzo Cachón “La inmigración en España: los desafíos de la construcción de una nueva sociedad (2003)” pueden distinguirse tres períodos:

- a) El primero de ellos comprendido desde años atrás hasta 1985: período en el cual la migración hacia España era procedente principalmente del mismo continente, constituyendo el 65% de la población extranjera en 1981, tanto los procedentes de América Latina, como África representaban tan solo el 18% y 10% respectivamente. Aun en esta etapa las migraciones que se daban no se consideraban todavía como un aspecto social, pero a pesar de ello, es en 1985 que se desarrolla la primera Ley de extranjería en el país*.

Es en este mismo período, específicamente a finales de la década del 70 y principios de los 80s que las dictaduras militares se apoderan de una buena parte de los países de América Latina, mientras se daba la transición democrática en España con una Constitución (1978) amplia en libertades y derechos civiles³³.

- b) La segunda etapa comprende desde 1986 a 1999: aquí comienza con mayor fuerza el aspecto pluricultural en España esto, debido al ingreso en proporciones más amplias de personas procedentes de África –concretamente de Marruecos-Europa del este y Asia. Ésto debido al *efecto llamada* (característica más importante de esta etapa) que fue el resultado de la popularidad que España había ganado al levantarse de su crisis, así como de la reestructuración de su

* La legislación de 1985 imponía muchas restricciones a la inmigración y, a pesar de reconocerles algunos derechos, aun era débil en esta materia, tanto así que fue calificada por muchas organizaciones sociales como la más dura en Europa. Pero debe comprenderse también, que para ese momento España se encontraba en el proceso de ingresar a la UE y no le convenía tener la fama de país de acogida masiva, recordando que España es considerada la puerta de entrada al continente.

³³GÓMEZ, Juan David.- “La inmigración colombiana en España”. Documento en pdf. Disponible: <http://www.un-instraw.org/es/grd/country-brief/migracion-colombiana-hacia-espana-5.html>

- c) mercado laboral y, por ende de la demanda de trabajadores de fuera para cubrir puestos de trabajo especialmente secundarios.

Otros factores que pueden mencionarse a parte del crecimiento económico, es el desarrollo del Estado de Bienestar y el aumento del nivel educativo de la población activa.

- d) La última etapa parte de 1990 hasta la actualidad: en esta etapa se habla de la institucionalización de la migración en España, hablando de la misma como un hecho de carácter social o como se mencionó en algún momento, como un problema social, debido a las grandes cantidades de personas que entraban al territorio, junto con esto, el desarrollo de legislaciones migratorias que permitieran regular estos flujos, ello por parte del Estado, por su parte los grupos de inmigrantes participaban en foros cuyo principal objetivo era el de construir planes de integración.

Lo anterior, permite ilustrar ese proceso evolutivo en el que España fue convirtiéndose en la meta –por excelencia- de miles y miles de personas, no solamente procedentes de los continentes vecinos, sino también de la misma comunidad europea. Una vez marcados los posibles períodos de éste desarrollo, pueden también señalarse una serie de causales que han respaldado la idea de “España, un país de oportunidades”.

Como se mencionó, existe una diversidad de causas que convierten a España en el foco principal de destino de estas grandes cantidades de personas, cuyo sueño es contar con mejores oportunidades que permitan salir del estancamiento y limitantes que viven en su país, entre las que más destacan se pueden mencionar las siguientes:

⇒ Estados Unidos ya no es el destino predilecto:

Es común que se aborde el tema de Estados Unidos en un estudio como éste, en el que se involucran como aspecto principal las migraciones –específicamente ilegales- lo que lleva a hacer una comparación entre ambos puntos de destino (España y Estados Unidos).

Como es bien sabido, Estados Unidos ha sido desde décadas atrás el destino de grandes oleadas de inmigrantes por excelencia, debido a las ofertas de empleo que ofrece –la mayoría de éstos que se ofrecen a inmigrantes ilegales son con horarios

extremadamente largos, donde el abuso y la violación a los derechos del trabajador no están fuera, pero a pesar de ello, las personas encuentran poco relevante esto, por que las remuneraciones que obtendrán en ese país duplican o triplican los ingresos que obtendrían en sus países de origen, lo que ganan en una semana en Estados Unidos, los hacen en sus propios países en un mes-, las remuneraciones de éstas, que permiten a las personas que radican en el país tener niveles de vida que difícilmente pueden alcanzar en sus países nativos, por lo menos no el tiempo que lo harían en Estados Unidos, también les permite una mejora no solamente para las personas que salen de su país, sino también para sus familiares, esto mediante el envío de remesas.

A pesar de que Estados Unidos cuenta con leyes migratorias duras, así como una fuerte vigilancia en la frontera entre México y su país, las personas la mayoría de veces logran su llamado sueño americano, aunque muchos de ellos lo ven interrumpidos con la sorpresiva deportación.

La intensificación de la vigilancia fronteriza, así como el aumento de las prohibiciones y mayor exigencia en materia migratoria -que vuelven mas difícil el ingreso al país-, esto a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001* en las Torres Gemelas, así como la guerra con Irak, han hecho que las personas dirijan su mirada hacia un nuevos destino, España.

⇒Tasa de empleo en España

Entiéndase como tasa de empleo, la proporción de la población en edad comprendida entre 16 y 65 años que se encuentra económicamente ocupada³⁴. El empleo es el medio fundamental mediante el cual la competitividad de un país se traduce en bienestar para sus ciudadanos. Por lo que se considera un indicador sumamente importante a la hora de justificar la preferencia de la población inmigrante al elegir su lugar de destino.

* Estos ataques terroristas, dieron como resultado que las políticas migratorias en Estados Unidos se hiciera mas rígidas y, que el ingreso de personas –aun de manera legal- se viera de forma más difícil, es por ello que las personas comenzaron a considerar el sueño europeo, en el cual España es el predilecto.

³⁴ Concepto proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística (INA) de España.

**Recuérdese que es a mediados de los años 80s que se comienza a hablar de una mejora económica en el país, luego de la fuerte crisis que vivió durante la dictadura franquista.

En el caso específico de España, la tasa de empleo mostró una tendencia ascendente desde 1987**, lo que comparado con las economías europeas, situaban a España como uno de los países con un índice alto de competitividad y desarrollo.

En este sentido, es necesario destacar que en este tema uno de los factores de atracción de España es la presencia de un importante volumen de necesidades no cubiertas de mano de obra. Esto se puede deber a la escasez de oferta en profesiones o territorios concretos y a la presencia de un problema más general como es la segmentación del mercado de trabajo³⁵.

A continuación se presentarán dos gráficos, en el primero de ellos se reflejan las tasas de empleo en España, dividiéndolas por género, desde los años 1987 al 2004, mientras que el segundo hace una comparación entre las tasas de empleo entre España y la Unión Europea desde inicios de la década de los 90s hasta el 2004.

Gráfico 1.7 Tasa de empleo en España

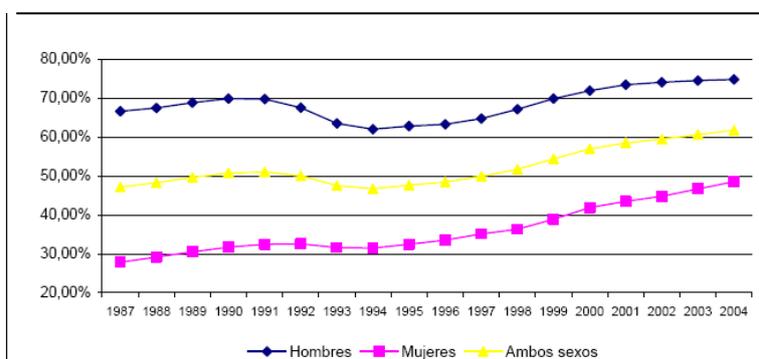
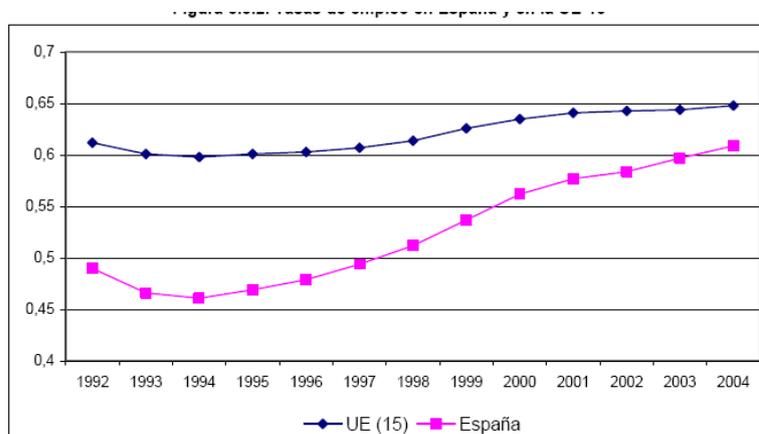


Gráfico 1.8 Tasas de empleo en España y en la UE



³⁵ FRAILE SÁNCHEZ, Carmen. “Consecuencias de la inmigración en el caso español”. Pdf . Disponible : <http://web.usal.es/~anisi/Modelizacion%20II/Laura/trabajos/trabajo,%20grupo%20209.pdf>

Un factor que propicia el aumento en las tasas de empleo en ese país es debido al envejecimiento de su población en capacidad de trabajar –ésto debido a que las tasas de natalidad en España son sumamente bajas, no así en los países subdesarrollados-, por lo que en ese sentido las personas emigrantes se convierten en un soporte para la economía y la producción española.

A pesar de que en la actualidad, España hace mucho énfasis en la crisis de empleos por la que está atravesando, eso no hace cambiar de parecer a las personas que viajan kilómetros y kilómetros por llegar a su destino España y, en su mente sólo está la idea que de una u otra forma encontrarán una mejor y más pronta oportunidad de empleo de lo que lograrían quedándose en su país.

A nivel internacional, España –a pesar de su crisis- sigue siendo considerado como un país desarrollado, un país de oportunidades y que permite lograr un mejor crecimiento económico para quienes laboran en él.

Así mismo, por otro lado el hecho que cada día son más las personas que optan por emigrar a España, supone que se cree una imagen de una mayor apertura económica, igualmente masiva, de nuevas empresas y por tanto un crecimiento significativo de la competencia en casi todos los sectores económicos. Al aumentar la competencia crece la productividad del trabajo ya que las empresas, las nuevas y las ya estaban establecidas, tratan de reducir costes algo más que sus competidores para tener una ventaja competitiva. Factor de gran importancia para la economía española³⁶.

⇒ España se convierte en un país atractivo para la migración laboral femenina

Con la entrada de capital extranjero y nuevas tecnologías, la producción aumenta y con ella el aumento de la demanda laboral que requiere mano de obra femenina con la creación de trabajo por parte del propio Estado para atender, por un lado a las instituciones autonómicas, y por otro el creciente aumento en la participación en los servicios sociales.

³⁶ “Efectos económicos de la inmigración en España”. Informe FEDEA. Disponible: <http://incas.uao.es/monograficos/efectos-economicos-de-la-inmigracion-en-espana>

Esto genera una incorporación progresiva de la mujer al trabajo y para eso se hace necesaria la importación de mano de obra inmigrante*.

La presencia de la feminización en la corriente migratoria distingue a España de otros países receptores. Eso se debe a que las características del mercado de trabajo español demanda mano de obra en los sectores reproductivos y menos protegidos por la legislación.

Se sabe, que estos sectores se caracterizan por la desvalorización social y precariedad, bien como la economía sumergida. Estos suelen ser:

- Servicios domésticos;
- Cuidado de niños y ancianos;
- Servicios sexuales;

La migración de mujeres corresponde a esa demanda creciente de “capital humano” en los empleos generalmente abandonados por las autóctonas (servicio doméstico, cuidados asistenciales, etcétera), es decir, en los sectores reproductivos de la economía, sectores claramente feminizados, que es donde existe una importante carencia de trabajadoras.

Actualmente España presenta nuevas modalidades de contratación temporal, que han supuesto un aumento en la precariedad del empleo. Asimismo la temporalidad, las ocupaciones de menor categoría, la irregularidad y la flexibilidad incide de manera mucho más directa en las mujeres.

En cuanto se refiere a la protección social, cada vez es mayor el número de mujeres no protegidas por la legislación del trabajo y que no gozan ni siquiera de las condiciones mínimas ni de los beneficios mínimos de la seguridad social. Incluso en los casos en los que se han adoptado disposiciones legislativas, el empleo precario y la situación económica obliga a los trabajadores a conservar sus puestos de trabajo y, no alienta a las mujeres a exigir que se respeten sus derechos.

*Sin embargo hay que tener en cuenta, que el aumento de la demanda laboral en ciertos servicios personales está en relación a este hecho en dos sentidos: en cuanto que surge la necesidad de mano de obra externa a la familia para realizar las tareas domésticas que antes realizaba el “ama de casa”, pero a su vez, el aumento de la inmigración de mujeres, no se explica únicamente por el aumento de la demanda de trabajo que requiere mano de obra femenina en las ciudades de los países avanzados, sino que también está en relación con las condiciones de la mujer en las sociedades de origen.

Gran parte de las mujeres inmigrantes cuando llegan a España, suelen insertarse en este mercado laboral y, el mantenimiento de este puesto de trabajo es vital para la permanencia regular en el país³⁷.

⇒ Los procesos de regularización

Este es un tema que más atención ha captado en la Unión Europea y más aún en la población inmigrante. Como se ha mencionado, España es un país que recientemente se convirtió en el destino predilecto de grandes cantidades de migrantes y, es por ello que sus mecanismos de regulación de estos flujos son recientes, así como los procedimientos de incorporación de inmigrantes residentes en el país, lo que dió paso a los procesos de regularización.

En referencia a este proceso, se puede partir del año 2000 (llamado el año de la inmigración en España)³⁸, cuando el Gobierno español reorganizó y creó la mayoría de estructuras administrativas que conforman la política de inmigración, a su vez introdujo cambios significativos en la ley de extranjería con la aprobación de la Ley Orgánica 4/2000, modificada posteriormente en la Ley Orgánica 8/2000, mediante el cual se llevaron a cabo cuatro procesos de regularización*.

Algunos de estos procesos de regularización³⁹ como los celebrados de forma continua en 2000 y 2001 establecían que los extranjeros debían demostrar que durante determinado tiempo habían residido en España, aunque fuera de forma ilegal, podía concedérseles un permiso de trabajo por un año⁴⁰ y, en algunos casos se les concedía su estatus legal en el país.

Es así como la cifra de inmigrantes inscritos en España ha crecido enormemente, ésto debido a las regularizaciones y legalizaciones por arraigo que se han celebrado de forma sucesiva.

³⁷ GÓMEZ SOUZA, María. “Algunas consideraciones acerca del trabajo y la salud de las mujeres latinoamericanas en su proceso migratorio”. Disponible: www.uv.es

³⁸ TERRÓN, Anna.- “Migraciones y Relaciones con países terceros”, España.; pág. 1.

*Es a partir de los 90s y especialmente del 2000 que el Gobierno español plantea como parte de una política migratoria alcanzar acuerdos sobre la circulación de personas, readmisión, así como la regularización de los flujos migratorios. En este año se regularizaron aproximadamente unas 700.000 personas sin papeles.

³⁹ Según datos de la Comisión Europea, desde la década de los 70s se han producido 26 regularizaciones de este tipo en Europa.

⁴⁰ Datos disponibles en: <http://asesores.com/extranjeros/regularizacionesdeextranjeros.html>

La documentación que debía presentarse ante las Oficinas de Seguridad Social que trabajaban en este proceso junto con las Oficinas de Extranjería, eran:

- Una copia y original del pasaporte o documento que identifique al extranjero
- Un certificado de empadronamiento en España
- Certificado de antecedentes penales
- DNI o CIF del empleador o empresa y, en este caso el documento inscripción de la empresa en la Seguridad Social
- Un contrato de trabajo como mínimo de seis meses de duración, con las excepciones de tres meses para contratos de trabajos agrícolas, seis meses repartidos a lo largo de un año para hostelería y construcción, y un contrato de al menos 30 horas semanales repartidas en distintos hogares para las asistencias domésticas⁴¹.

Estos procesos fortalecieron el efecto llamada y, cada vez eran más y más las personas que se decidían a probar suerte dentro del territorio europeo.

A nivel comunitario, las reacciones no se hicieron esperar, muchos de los miembros de la Unión como Alemania y Holanda, mantenían que ese accionar de España era equívoco y que repercutiría en el aumento de los porcentaje de inmigrantes irregulares con pretensiones de residir en Europa –ésto debido a que mediante el proceso de regularización de indocumentados, se les otorgaba el beneficio de transitar por los demás países de Europa-.

Estos procesos de regularización fueron los que más captaron la atención de miles y miles de personas que consideran mucho más viable viajar a ese país donde saben que la oportunidad de legalizarse existe, que en otros donde lo que está más cerca es la deportación.

La relación causa y efecto se da en toda actividad que se realiza, en este caso se han reconocido una serie de causales que han permitido considerar a España como el destino predilecto por miles de personas, pero ésto no queda solamente ahí, pues el hecho de ser el destino para tantas personas también tiene sus consecuencias tanto positivas

⁴¹ “Comienza el proceso de regularización de inmigrantes”.- Disponible: <http://www.20minutos.es/noticia/3425/0/OESTP/ESPAÑA/INMIGRANTES/REGULARIZACION/>

como negativas, a continuación se ampliará sobre esas reacciones causadas por la migración hacia España.

1.8 Consecuencias de las migraciones hacia España

El fenómeno de la migración, el cual ha estado presente desde hace muchas décadas en España, ha generado para muchos una serie de consecuencias que se pueden dividir en positivas y negativas, entre las que mas destacan pueden mencionarse:

■ Consecuencias positivas:

1-En primer lugar, el impacto de la inmigración sobre el crecimiento de la población española, ha sido muy considerable en los últimos años y, según las actuales proyecciones demográficas, lo seguirá siendo en el futuro.

En el período comprendido entre 1991 y 2007 la población residente en España aumentó en alrededor de 4,3 millones de personas, incremento del cual más del 60% (2,65 millones) se debió al aumento de la población extranjera residente en España. De no haberse producido estos flujos migratorios, la población española a principios de 2007 hubiera sido de 40,5 millones en lugar de 43,2⁴².

La mayor tasa de natalidad de la población inmigrante es la principal causa del repunte de la fecundidad que se ha producido en el país, pasando de una tasa bruta de natalidad del 9.19% al 10.73% entre 1998 y 2007.

En 2005, el 15.02% de los nacimientos registrados en España fueron obra de mujeres de nacionalidad extranjera, aunque sólo es extranjera el 8.46% de la población española y el 10.64% de las mujeres en edad fértil residentes en España.

Como la mayor parte de la población que llega al territorio español suele tener entre 25 y 35 años, el crecimiento es mayor en este grupo de edades y en consecuencia, se

⁴² Las últimas proyecciones demográficas del INE, realizadas a partir de los datos del censo del 2007, indican que tal situación se intensificará en el futuro de forma que sólo la inmigración podría compensar el efecto contractivo de otros determinantes demográficos, permitiendo que la población española siguiese creciendo durante la primera mitad del presente siglo.

rejuvenece la población. Así, el 51.91% de los extranjeros residentes en España tiene entre 20 y 39 años, frente a un 32.66% del total de habitantes de España que se encuentran en esta franja de edad.

2- La inmigración es beneficiosa para el crecimiento económico del país, ya que los inmigrantes proporcionan una mano de obra para un tipo de trabajo que difícilmente es realizado por los trabajadores nacionales. En este sentido, el trabajo de los inmigrantes se convierte en una producción y crecimiento económico, que además será cada vez más necesaria por el envejecimiento progresivo de la población española.

Sin embargo, no es esa la idea que prevalece entre los españoles, en las últimas encuestas del CIS solo un 44 % de los encuestados considera que la inmigración es favorable para la economía. En realidad se culpa a los extranjeros de los problemas económicos de España, aunque sean anteriores a su llegada y sean los inmigrantes los más afectados*.

3-El hecho de que la inmigración se haya concentrado, en determinadas ocupaciones y sectores como son; la construcción, el servicio doméstico, la hostelería y la agricultura, donde la oferta de empleo nacional parece escasa para atender las necesidades de la demanda, ha debido de facilitar el proceso de creación de empleo, suavizando las rigideces de la oferta de trabajo y contribuyendo a limitar la aparición de tensiones inflacionistas, en un mercado laboral con una tasa todavía elevada de desempleo estructural y reducida movilidad del factor trabajo⁴³.

Cabe mencionar, que si se considera que la mayoría de los inmigrantes concentran sus puestos de trabajo en sectores como los antes mencionados, esto contribuye a reafirmar una vez más, que los inmigrantes no ponen en peligro los empleos de los nacionales españoles, ya que estos se dedican a otro tipo de trabajo más cualificado, mientras que los inmigrantes se dedican a trabajos mas inferiores debido a que además de no poder exigir un mejor trabajo por su situación ilegal, es debido también por que en algunos casos su nivel educativo no se lo permite.

* Esto debido a que se enfrentan a una serie de dificultades, en la lucha por alcanzar un mejor nivel de vida. Como ejemplo: percepción de salarios por debajo de lo esperado, rechazo por parte de la comunidad española (xenofobia), etc.

⁴³ IZQUIERDO, Mario.- “Inmigración: desarrollo reciente y consecuencias económicas”. Disponible: www.icam.es/docs/ficheros/200407190008_6_17.pdf

4-Otra consecuencia positiva es que con la inmigración se ha permitido el mantenimiento y el crecimiento de algunos sectores productivos en concreto, de la agricultura y la construcción. Es verdad que el sector agrario sólo supone el 3% del PIB, pero su mantenimiento tiene importancia para otros sectores, como el industrial de transformados agrarios, transporte y muchos servicios ligados al mismo. Igualmente significativa es la presencia de inmigrantes en el sector de la construcción donde, legalmente, son el 20% de un total que sigue creciendo y hoy ocupa a 2,5 millones de personas.

5-La importante llegada de población inmigrante en edad de trabajar ha repercutido favorablemente en el total de afiliaciones a la seguridad social, hasta el punto que cerca de un 45% de las altas registradas entre 2001 y 2007 correspondieron a trabajadores foráneos⁴⁴.

6-Con la llegada masiva de inmigrantes en los últimos años se ha generado una mayor diversidad racial, cultural, religiosa y lingüística⁴⁵.

7-La inmigración ha permitido la definitiva incorporación de la mujer española al mercado de trabajo. En 1994 había 4 millones de mujeres españolas ocupadas. A principios de 2007 sumaban algo más de 8 millones.

Del total del empleo creado en el período 1984-2007 (7,7 millones), los inmigrantes han cubierto 3 millones, y el resto es el aumento del empleo entre los españoles de origen, con absoluto predominio de la generación del empleo femenino sobre el masculino.

8-La inmigración es la mejor forma de Ayuda al Desarrollo. Las transferencias públicas, la denominada Ayuda al Desarrollo, ya sean nacionales o de organismos internacionales, han demostrado su ineficacia para ayudar a los países en vías de desarrollo, que sólo son capaces de aprovecharlas si se dan una serie de circunstancias muy poco habituales.

⁴⁴ RECARTE, Alberto.- “La inmigración; consecuencias positivas y negativas”. Disponible: <http://foro.loquo.com/viewtopic.php?p=711311#p711311>

⁴⁵ “Conflictos causas y consecuencias de la migración”. Disponible: <http://inmigracion-proyecto-pdb.blogspot.com/2009/03/conflictos-causas-y-consecuencias-de-la.html>

España puede dar fe de ello, cuando se dice que en los últimos años ha dado empleo a más de 4 millones de extranjeros a los que se ha acogido y dado servicios médicos gratuitos y ha permitido e incentivado el acceso a la propiedad privada. Esos inmigrantes por otra parte, hacen transferencias al exterior a sus familias, de parte de sus ingresos. Solo en el 2007 se sumaron unos 3.800 millones de euros.

Los inmigrantes son los auténticos agentes del desarrollo de sus países de origen. El total de las rentas de su trabajo, los 2,2 millones que trabajan oficialmente y, el resto que lo hace ilegalmente, probablemente alcanza los 30.000 millones de euros anuales⁴⁶.

■ Consecuencias negativas:

1-Una consecuencia negativa que produce la inmigración en España, es un aumento inmediato del gasto público con respecto a la educación. Según el Ministerio de Educación, hay al menos 460.000 alumnos de padres inmigrantes matriculados en primaria y secundaria en toda España. El coste medio por alumno para la administración correspondiente oscila entre los 2.600 y los 3.600 euros anuales por alumno, por lo que el total asciende a unos 1.360 millones de euros anuales⁴⁷.

2-Así mismo, el gasto público que se hace en sanidad también es relevante con una población extranjera residente. Con un número de 3.700.000 personas según el padrón municipal y, un coste por persona y año de 1.000 euros aproximadamente (una cifra probablemente más alta, aunque ése sea el gasto medio), los gastos sanitarios totales de la población inmigrante que paga la administración autonómica alcanzan al menos, los 3.700 millones de euros⁴⁸.

En otras palabras, la llegada masiva de inmigrantes y su incorporación al mercado de trabajo supone ingresos por cotizaciones sociales para la seguridad social y compromisos a muy largo plazo en pensiones. Los posibles problemas son los derivados de la absoluta

⁴⁶ RECARTE, Alberto. “La inmigración; consecuencias positivas y negativas”. Disponible: <http://foro.loquo.com/viewtopic.php?p=711311#p711311>

⁴⁷ Un gasto que recae totalmente sobre las autonomías, mientras los ingresos fundamentales derivados del trabajo y legalización de inmigrantes los recibe la administración central (cotizaciones a la seguridad social e IVA), un gasto que la administración no esta compensando a las autonomías. Consecuencias de la migración en España. Disponible: <http://www.inmigracionmasiva.com/modules.php?name=News&file=article&sid=18>

⁴⁸ Consecuencias de la migración en España. Disponible: <http://www.inmigracionmasiva.com/modules.php?name=News&file=article&sid=18>

gratuidad de la educación y sanidad y, el acceso generoso a las prestaciones y subsidios de desempleo y a todo tipo de pensiones no contributivas.

3-Por otra parte, el incremento de la población que suponen los inmigrantes, obliga a hacer inversiones extraordinarias en todo tipo de infraestructuras como: carreteras, conducciones de agua, urbanización de nuevos centros de población, construcción de colegios, hospitales y centros de salud, de comisarías, juzgados y prisiones. Las necesidades de una población de 44 millones de personas obligan a invertir masivamente en todo tipo de infraestructuras.

4-Otro factor que sobresale, es el gasto en el que incurren los ayuntamientos, con presencia significativa de inmigrantes, por la prestación de todo tipo de servicios sociales y por ayuda para la vivienda de los menos favorecidos que, en muchas ocasiones también son inmigrantes.

5-Se sabe que la presencia de inmigrantes en la mano de obra introduce flexibilidad en la economía española. Pero también es cierto que la continua presencia de cientos de miles de ilegales, obliga a operar a trabajadores y empresas con dinero negro en muchas ocasiones*.

6-Así mismo, la llegada masiva de estas personas genera un problema de orden público de gran magnitud, cuando se estima que el 1% de los inmigrantes son delincuentes. Esto se ve reflejado, cuando en la cárcel hay más de 30.000 extranjeros y son muchos miles más los delincuentes que están en búsqueda y captura, en libertad condicional o en libertad sin cargos, pero delinquiendo. Los problemas de orden público se pueden convertir en irresolubles si los delincuentes operan a través de mafias.

7-Al existir una diversidad de culturas y religiones, esto se convierte en problema, cuando existen los musulmanes y su régimen o doctrina muy severo y drástico, llamado comúnmente "terrorismo", como se da en el caso español, con organizaciones como

* El dinero negro distorsiona el cálculo económico y significa competencia desleal para todos los que cumplen estrictamente con la legislación. Además muchas compañías se aprovechan del status de ilegal para brindar un salario muy por debajo de lo que en realidad deberían de percibir estas personas como empleadores.

ETA⁴⁹, que ha originado una serie de sucesos muy lamentables y trágicos para la comunidad madrileña.

1.9 Conclusión capitular

En conclusión, la sociedad española ha transitado de ser un emisor de migrantes, a convertirse en uno de los destinos predilectos de grandes masas de personas que buscan una mejor calidad de vida para ellos y sus familias. La época de apogeo en la que españoles decidieron radicar en diferentes partes del mundo fueron desde finales del siglo XIX y principios del XX, las principales razones que los impulsaron fueron de índole económica –debido a la fuerte recesión que su economía estaba atravesando- así como por la represión que vivían debido a la dictadura franquista.

Pero es a partir de 1985 que las emigraciones de españoles se fueron reduciendo -eso debido a la mejora de su economía, por lo que no tenían necesidad de salir de su país-, al mismo tiempo se dan las repatriaciones de muchos de sus nacionales que años atrás habían salido en busca de mejores oportunidades.

En España se veía un contexto idóneo tanto para obtener trabajo, como para lograr una mejor calidad de vida pues, ya había estabilidad política, económica y social. España pasó de convertirse de un país lleno de represiones políticas y sociales, inestabilidad económica, así como reducción drástica en las ofertas de trabajo, a un país estable en ambos terrenos, con una economía en plena recuperación, buenas ofertas de empleo así como un entorno que permite un mejor desarrollo.

Pero esa transición de movimientos migratorios dirigidos a España pueden situarse en su máximo apogeo a partir de la década de los 90s en adelante, donde los niveles aumentaron significativamente, esto debido a la coyuntura en la que se estaba viviendo, las cuales pueden resumirse en tres fenómenos concretos: por un lado con la caída del muro de Berlín se intensifican los movimientos migratorios procedentes de Europa del

⁴⁹ ETA (Euskadi Ta Askatasuna en español País Vasco y Libertad) es una organización terrorista, autodeclarada independentista y nacionalista vasca que se autodenomina marxista-leninista, que invoca la lucha armada como método para obtener sus objetivos fundamentales en los que se encuentra de manera prioritaria la independencia de lo que el nacionalismo vasco denomina Euska Herria de los Estados tanto en España como en Francia. “Realidad sobre ETA”.- Disponible: <http://www.soloemo.com/foro/index.php?topic=7024.0;wap2>

Este; la inmigración clandestina hacia el sur de Europa y, el aumento del número de solicitudes de asilo, ésto debido a una diferencia cada vez más y más marcada entre el norte y sur (países desarrollados y países del tercer mundo).

El efecto llamada a nivel internacional fue debido a los continuos procesos de regularización que España realizó especialmente en los años 2000 y 2001, en donde aproximadamente 700.000 personas ilegales obtuvieron la documentación necesaria para legalizar su estancia en ese país. España consideró que era una forma de ayudar a esas personas que también contribuían a su economía proporcionando mano de obra, pero no se tomaron en cuenta las consecuencias que esto traería, miles y miles de personas procedentes de diferentes partes del mundo decidieron emprender su viaje a Europa, con la esperanza de formar parte de alguno de los procesos de regularización que España celebra. Ante estos ingresos masivos de personas, aunado al problema de crisis que España esta viviendo –al igual que todos los demás países del mundo- deben buscar una solución viable que les permita manejar la entrada de migrantes, que ya es mencionado como un problema social y que ha escapado totalmente de las manos de las autoridades.

La única salida que España encuentra es desarrollar políticas migratorias más rígidas que le permitan controlar las entradas de personas a su territorio, así como reducir los porcentajes de los sin papeles, los cuales ocupan puestos de trabajo, que si bien en su momento contribuyeron a que la economía creciera, debido al actual desequilibrio que el mercado de oferta de empleo presenta, muchos de los nacionales buscan ocupar puestos que antiguamente eran desarrollados por los inmigrantes.

Capítulo II: Antecedentes, origen y evolución de la política migratoria europea y, marcos regulatorios de España

2.1 Antecedentes y conceptualización de la política migratoria europea

La política migratoria es una política pública que contiene un cuadro normativo de acción dirigido al manejo de los asuntos migratorios de un país⁵⁰.

Es una máxima aceptada en el derecho internacional que cada Estado tiene el poder inherente a su soberanía y, esencia a su auto preservación de prohibir la entrada de extranjeros dentro de sus dominios, o admitirlos sólo en aquellos casos y bajo las condiciones que puedan ajustarse para prescribir.

Este clásico pronunciamiento judicial, describe un sistema internacional construido a apartir de Estados-nación. Los Estados son las unidades fundamentales que ejercen la autoridad en todos los asuntos nacionales, sus políticas son basadas en sus propios intereses y el de sus nacionales (todo lo relacionado con salud, seguridad y bienestar económico).

En lo relacionado con la migración, cada Estado tiene la autoridad permanente para fijar sus propios criterios para decidir quién puede entrar y permanecer en su territorio* y, por lo tanto determinar quién será incluido en la población que se beneficia del cumplimiento del Estado de sus obligaciones primarias relativas a derechos humanos.

Sin embargo, ha sido raro para un Estado ejercer al máximo su poder teórico, deteniendo virtualmente toda la migración. Por más de un siglo, los Estados frecuentemente han llegado a acuerdos internacionales que limitan su discrecionalidad sobre la migración y que ofrecen cooperación internacional para moldear e implementar reglas relativas al tema.

⁵⁰ Política migratoria. Disponible: <http://www.rree.gob.pe/portal/aconsular.nsf>

* A principios del siglo XIX, muchos Estados se han visto en la necesidad de restringir la admisión de extranjeros y a requerir revisión de sus cualidades para entrar, esto mediante la emisión o negación de visas a través de sus funcionarios consulares establecidos en otros países y a través de la inspección fronteriza. Mientras que el derecho internacional impone pocos –si no es que ninguno- requisitos procesales sobre las decisiones relativas a la admisión en la frontera o sobre la emisión y rechazo de visas.

2.2 Fundamentos de la Política Migratoria

Los fundamentos utilizados históricamente para la formulación de políticas migratorias internacionales han estado vinculados a los siguientes temas: derechos humanos del migrante y de su familia, el desarrollo económico, la mano de obra y, la estructura social.

Un tema central para la formulación e implementación de una política pública en el campo de las migraciones, guarda relación con los derechos humanos de los migrantes y de sus familias, la cual debe ser la directriz central de toda formulación de política, más aún tratándose de un tema tan sensible para la población, puesto que involucra aspectos como la tolerancia, solidaridad, discriminación, racismo y xenofobia*.

Los fundamentos de la política migratoria según la establece Lelio Mármora⁵¹, comprenden los siguientes elementos relacionados a las *migraciones y derechos humanos*, ésto debido a que la formulación de las mismas responde a intereses amplios de los Estados o de grupos económicos influyentes, favorecidos o perjudicados por las migraciones.

En conjunto con el acto migratorio, surgen una serie de derechos como la libre movilidad de los individuos, los derechos económicos, sociales y políticos del migrante, así como los derechos solidarios, que guardan relación con la aceptación de las diferencias que tiene el migrante respecto de los nacionales del país receptor. En pocas palabras, el respeto a sus Derechos Humanos, este es un tema que ha formado parte importante en la discusión de las políticas migratorias que establecen los Estados.

Se puede decir que una política migratoria debe contener como principios el derecho a la igualdad de oportunidades y trato laboral, el derecho a la igualdad social y política y, el derecho a la identidad cultural.

* La xenofobia se basa en prejuicios negativos como odio y repugnancia hacia el extranjero, y se manifiesta en una gama de acciones y actitudes cuyo único fin es el de perjudicar al extranjero y motivarlo a que se salgan del país, las acciones van desde acoso verbal, hasta el uso de la violencia física.

⁵¹ Director del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina, licenciado en Sociología en la Universidad de Buenos Aires y, Doctor en Sociología de la Ecole Pratique des Hautes Etudes de la Universidad de Paris. Disponible: <http://www.iemed.org/mhicongress/curriculums/marmoraesp.pdf>

Otra de las bases para la construcción de una política migratoria acertada es en relación a *la migración y el desarrollo socioeconómico*, la relación entre ambos términos debe tener presente las siguientes premisas:

- a. Las migraciones como fundamento político pueden ser vistas de dos formas: como estrategia de ocupación territorial o como instrumento de aprovisionamiento de mano de obra.
- b. No se puede tener una visión subjetiva de las migraciones es decir, no se puede prejuiciar si esta bien o esta mal, puesto que siempre van haber sectores más perjudicados y otros beneficiados con las migraciones y sus políticas.
- c. Cuando se habla de desarrollo, es importante saber si se asocia en causa directa de las migraciones, como producto deseado, como marco condicionante o como proceso afectado por los movimientos migratorios, ya que la explicación del fenómeno variara si se habla de una cosa u otra.

Así hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la relación migración y desarrollo económico y social era percibida como positiva, por lo cual los Estados, especialmente los americanos, impulsaron una serie de políticas tendientes a fomentar la migración hacia esos países.

La *migración y la mano de obra* esta íntimamente relacionada con la elaboración de una acertada política migratoria, esto debido a la relación con la inserción laboral de los migrantes, tema que debe ser abordado desde una perspectiva institucional. La inserción laboral en las sociedades receptoras esta condicionada por la estructura social del trabajo, como por el mercado de trabajo*.

La inserción de los migrantes al campo laboral, es una de las temáticas más relevantes de los actuales estudios sobre migración. Los migrantes cumplen distintas funciones al momento de ser insertados laboralmente, siendo erróneo el planteamiento de que la fuerza laboral migrante desplaza a la fuerza laboral nacional es más, se debe diferenciar claramente el tipo de inserción y efecto que cada tipo de migración produce en las estructuras sociales de trabajo y el mercado laboral.

* Los mercados deben considerarse como mecanismos de funcionamiento de ciertas sociedades, pero se comete el error de considerar a la sociedad como un mercado, lo que dificulta un correcto análisis social.

Cada una de las formas de inserción laboral de los migrantes, influyen en las perspectivas que se asumen en la implementación de una política migratoria, las cuales intentan desde diferentes perspectivas, enfrentar los efectos de las migraciones.

Por último, la relación entre *migración y la estructura social*, puede apreciarse como elemento en el cual el objetivo será consolidar o preservar la estructura social de un país, es decir las migraciones se pueden tomar como variables que van a incidir en la estructura demográfica, cultural, social o política de un país.

Las migraciones pueden ser vistas como un elemento que permitirá cambiar el tamaño, composición o la distribución de la población de un territorio determinado. Con relación al tamaño, como objetivo de la política migratoria, se aprecian dos variables, la relativa a la disminución de la población o el aumento de la misma, las cuales estarían dirigidas a lograr un óptimo poblacional.

La composición de la población es otro tópico que pueden manejar las políticas migratorias, es decir como una posibilidad de cambiar la composición de la población. Un ejemplo de esto son las políticas de rejuvenecimiento que han implantado algunos países europeos, los cuales han logrado un impacto positivo en su estructura poblacional.

El concepto de que las políticas migratorias pertenecen a la esfera interna de los países, lo que da como resultado el paso a otra concepción, en la que se considera a las políticas migratorias como un componente importante en la formulación de la política exterior, es decir que las relaciones internacionales ayudan a dar forma a la migración internacional, además las migraciones pueden ser usadas como objetivo para fortalecer e influenciar la política exterior de un país y por último que las leyes internas de un país, en relación con las migraciones pueden tener proyecciones en la política internacional⁵². A continuación se abordarán los diferentes marcos regulatorios construidos por los países miembros de la Unión relativos al tema de la migración.

⁵² MÁRMORA, Lelio.- “Las Políticas de Migraciones Internacionales.” OIM/ Alianza Editorial 1997.

2.3 Principales marcos regulatorios en materia de migración dentro de la Unión Europea

Para la Unión Europea, la política migratoria no es un simple conjunto de acuerdos entre ellos, con el objeto de crear armonía entre las partes en relación con el tema migratorio. La política migratoria juega un papel importante en la construcción de una verdadera UE, pues en ella convergen los intereses de cada uno de los Estados que la conforman, mediante el mutuo acuerdo⁵³.

El objetivo central de las políticas migratorias es orientar, regular y, asistir los contingentes migratorios en sus respectivos países dentro de un sistema de coordinación de esfuerzos entre las partes contratantes, teniendo como fin que los temas de esta naturaleza alcancen una solicitud práctica, rápida y eficaz⁵⁴.

Se toma en cuenta además, que todos se convierten en sujetos activos de cambio social, es así como temas sobre cooperación al desarrollo, el retorno voluntario, la creación de zonas de contención en países candidatos a miembros de la UE, se interpretan como decisivos en el éxito de la política migratoria europea.

Pero existe un hecho importante que debe mencionarse, por un lado encontramos las aseveraciones que todos son sujetos activos del cambio social y, que con una acertada política migratoria, este fenómeno puede ser abordado de una forma que se convierta en un hecho productivo y favorable tanto para la sociedad receptora como el Estado del que procede el inmigrante, pero estas consideraciones no siempre formaron parte de la agenda internacional, pues en un principio el tema de las migraciones pasaba a segundo plano y, cobraban mayor importancia los relacionados con el desempleo y la violencia.

Es a partir de la década de los 70s que se comienza a hablar a nivel europeo de la construcción de políticas migratorias, esto debido a que el número de inmigrantes tanto regulares como irregulares que ingresaban a diferentes países de la Unión aumentaba.

Según Clara Girard, autora del documento *Política migratoria europea: el instrumento ideológico para construir identidades*, el período de construcción y evolución de la política

⁵³ GIRARD GUILLÓ, Clara.- “Política Migratoria Europea: el instrumento ideológico para construir identidades. Un ejemplo real de arma de destrucción masiva”.- Documento mimeografiado.

⁵⁴ RODRÍGUEZ MEZA, René Francisco.- Tesis: “La condición jurídica del extranjero”; pág. 4.

migratoria europea, puede ser dividido en dos fases, la primera de ellas parte de la década de 1970, hasta la aprobación del Tratado de Ámsterdam el 16 y 17 de junio de 1997, período en el cual la participación de las instituciones europeas era nula; mientras que la segunda fase parte de 1997 hasta la actualidad, es aquí donde la participación de las instituciones europeas –y por ende la representación de la sociedad en general- aumenta considerablemente.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente se partirá de la década de 1970 para iniciar el recorrido por cada uno de los marcos regulatorios europeos en materia de migración.

En este período se comienza a hablar de políticas de migración cero⁵⁵, que tenían como objetivo principal frenar la inmigración ilegal, que había sido promovida por ellos mismos a partir de la Segunda Guerra Mundial, ya que en ese entonces los ingresos de migrantes eran vitales para el crecimiento de las economías post-bélicas, la cual es el resultado de varios factores entre los que destacan: el poco control en los flujos de personas que ingresaban a los países, la dinámica económica de las remesas, la demanda clandestina de mano de obra por parte de empresarios, la dualización y segregación de mercado europeo, en el cual coexisten un segmento primario, al seno del cual los salarios son elevados y la seguridad del empleo son muy grandes y, un segmento secundario que presenta características inversas⁵⁶.

Para cada Estado, uno de los principios que los rigen es proteger su territorio así como los intereses de sus nacionales, lo cual se logra mediante el establecimiento de normas jurídicas, que son las herramientas principales que un Estado tiene y, mediante las cuales ejerce su soberanía. Además, la Unión Europea se basa en el Estado de derecho*, lo que significa que todas sus actividades se derivan de tratados, acordados voluntaria y democráticamente por todos los Estados miembros.

⁵⁵ Con las políticas de migración cero o puertas cerradas pretendían bloquear el paso de trabajadores procedentes de países no pertenecientes a la UE. La entrada legal solo era contemplada en casos de reagrupamiento familiar.- La política de migración cero o de puertas cerradas.- Disponible: <http://www.equintanilla.com/Publicaciones/Viaje/cuaderno9/9-42B.htm>

⁵⁶ PERROT. “El resultado de una polarización y dualización de la estructura social”. Disponible: http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=98&Itemid=43

* El Estado de derecho se centra en que toda acción social y estatal se basa en una norma preestablecida, es así como el poder del Estado queda subordinado al orden jurídico vigente por cumplir con el procedimiento para su creación y es eficaz cuando se aplica en la realidad con base en el poder del Estado mediante sus órganos de gobierno.

Los aspectos considerados como positivos a raíz de las políticas de migración cero eran que con la disminución de personas procedentes de terceros Estados en busca de empleo, se reduciría la competencia de la mano de obra extranjera al momento de acceder a un puesto de trabajo; se creía que con esas restricciones su propia cultura podría mantenerse; también consideraban que sin presencia de extranjeros en sus países se eliminaría cualquier sentimiento racista o xenófobo.

Pero es sorprendente como puede hablarse de políticas de migración cero, que tienen como objetivo cerrar el acceso de sus fronteras a los emigrantes ilegales, tomando en cuenta que son éstos los que a lo largo de los años han contribuido al crecimiento de las economías, retomando el caso específico de España que posterior al período dictatorial de Francisco Franco⁵⁷ quedó con una economía devastada y, fue precisamente la participación activa de los inmigrantes lo que ayudó al levantamiento de la misma.

Pero las políticas de migración cero, no eran consideradas solamente como políticas positivas para Europa, también representaban preocupación, por una parte estaban consientes que es imposible cerrar totalmente el acceso a sus países, lo único que pueden hacer es crear medidas más restrictivas, no solamente a nivel de normativas -para el caso de personas que pretendan ingresar legalmente- sino también de vigilancia fronteriza -para el caso de las personas irregulares-; otro factor es que con la reducción drástica en los porcentajes de población inmigrante, se corre el peligro del envejecimiento de la población nacional, además las personas que se encuentran activas económicamente muchas veces no desarrollan trabajos como el de construcción, doméstico, de agricultura, etc., por lo que los empresarios recurren a solicitar mano de obra procedente del extranjero.

Haciendo un equilibrio entre los pro y contra de una política que erradique en su totalidad la entrada de migrantes ilegales al territorio, trae consigo mayores consecuencias negativas, por lo que los países Europeos consideran acertado dirigir sus políticas hacia otro nivel, siempre vigilantes a los ingresos irregulares, pero concediendo a los que ya se encuentra en sus fronteras permisos de trabajo, ésto mediante procesos de

⁵⁷ Nació en la Coruña el 4 de diciembre de 1892. La dictadura franquista es un período de la historia de España correspondiente a finales de la Guerra civil española en 1939. El periodo franquista terminó en 1975 con su muerte. Su dictadura militar se enfatizó mediante la represión política de los opositores y mantuvo una política económica basada en la autarquía (la autarquía es la condición de las personas, lugares, mecanismos, sociedades, sistemas industriales o naciones que no necesitan o que rechazan toda ayuda externa, apoyo, o interacciones de cualquier tipo; se trata pues de una forma extrema de autonomía tendiente al aislamiento).- Disponible: <http://www.publispain.com/revista/biografia-de-francisco-franco.htm>

regularización, los cuales serán abordados mas adelante, específicamente de los celebrados en España, pues este fue uno de los países que mayores concesiones ha hecho en materia de regularización.

Es en materia de política migratoria que se elaboran una serie de acuerdos y tratados que tiene como objetivo protegerse y regular los ingresos masivos de personas*. En un primer momento –y debido a la exclusión ya mencionada tanto del Tribunal Europeo como del Parlamento, por lo que no existía ningún tipo de representación por parte de las instituciones hacia los ciudadanos- se manejan acuerdos de tipo bilateral** y multilateral, el ejemplo más concreto de este último es el Acuerdo Schengen del que se profundizará más adelante, en éste al igual que en los acuerdos bilaterales, la participación es netamente estatal.

✦ Acuerdo Trevi

En 1973, se establece la Política de Cooperación para el control de fronteras, que se materializó en el *Acuerdo Trevi****, que significaba “terrorismo, radicalismo, extremismo y violencia internacional”, esta iniciativa fue elaborada en común acuerdo por parte de los Estados miembros, uno de los elementos importantes que permitiría cumplir con el objetivo de proteger las fronteras era mediante la cooperación policial internacional, es aquí donde nace la Europol⁵⁸.

Como resultado de éste acuerdo, surge bajo el mismo nombre el Grupo Trevi, que se reunía periódicamente y que constituyeron el antecedente más directo de la cooperación gubernamental en el ámbito de justicia y asuntos del interior de la UE, que posteriormente se denomina desde el Consejo Europeo de Tampere “espacio de libertad, seguridad y justicia”.

* Los países europeos están consientes que los inmigrantes establecidos de forma legal o no, constituyen parte importante para el mantenimiento de sus economías, pero el aumento excesivo es el que los obliga a crear marcos que permitan regular estas entradas, y por tanto restringir más el acceso a sus países.

** Los acuerdos bilaterales son una serie de normas previamente establecidas entre dos partes contratantes que por común acuerdo se comprometen a someterse a dicha legislación, esto se plasma en los llamados Convenios Internacionales, tales convenios pueden incluir temas relacionados con la inmigración, el aspecto laboral, salud, seguridad social, etc.

*** El Acuerdo Trevi, se convirtió en el modelo de organización intergubernamental que precedió el tercer pilar de la constitución de la UE en 1993, con el Tratado de Maastricht, lo cual denota la unión que siempre ha existido entre el tema migratorio y el control policial.

⁵⁸ La Europol es la Oficina Europea de Policía, es el órgano encargado de facilitar las operaciones de lucha contra la criminalidad al seno de la UE.- Disponible: http://europa.eu/agencias/pol_agencias/europol/index_es.htm

En 1986 el Grupo Trevi, se convierte en un grupo ad-hoc para los temas relacionados a la inmigración, particularmente la de tipo ilegal consecuencia de la libre circulación de personas que se iniciaba con la lucha contra las drogas y el crimen.

✦ Acuerdo Schengen

El 14 de junio de 1985 es firmado el Acuerdo Schengen en la ciudad de Schengen, (Luxemburgo) entre Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos. Es ratificado el 15 de junio de 1990⁵⁹ y, entró en vigor el 26 de marzo de 1995. Al igual que el grupo Trevi, su objetivo principal era el de luchar contra la inmigración ilegal mediante la cooperación policial y las autoridades aduaneras.

Más concretamente, la importancia del Acuerdo Schengen radica básicamente en la supresión de los controles fronterizos y libre circulación de ciudadanos comunitarios en el ámbito del llamado espacio Schengen, la definición jurídica de las características de los extracomunitarios, es decir procedentes de Estados que no pertenecen a la UE, así como la fijación de las reglas de su acceso, de los límites a su libertad de tránsito y a su acogida y, las peticiones de asilo.

De la aplicación concreta de este Acuerdo, se derivó la exigencia de prevenir y resolver las cuestiones de seguridad internacional mediante una cooperación eficaz entre las fuerzas policiales de los Estados miembros (la mencionada Europol), así como del futuro proceso de uniformidad de los sistemas jurídicos, y de los códigos penales y civiles de cada Estado.

Debido a que la lucha contra el crimen organizado, así como el tráfico de drogas, armas y humanos, eran parte de las directrices del Acuerdo, para un resultado más efectivo del control y la represión contra los crímenes ya mencionados, así como la irregularidad en el tránsito de personas, se contempló la creación del denominado Sistema de Información Schengen (SIS)*.

⁵⁹ Posteriormente se adhirieron a él Italia (1990), España y Portugal (1993), Grecia y Austria (1995), Dinamarca, Noruega, Finlandia, Suecia e Islandia (2001) y Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, República Checa, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Malta en 2008.- Disponible: http://europa.eu/scadplus/glossary/schengen_agreement_es.htm

* El Sistema Informático Schengen fue puesto en funcionamiento en 1995. Este es un sistema de redes informáticas que permite un intercambio de datos entre los países que suscribieron el Convenio de Aplicación Schengen sobre libre circulación de personas. El SIS es un sistema de carácter gubernamental, compuesto por una central ubicada en Estrasburgo, conectada a los sistemas nacionales. El 80% de los datos contenidos en el sistema se refieren a extranjeros no admisibles o que han sido rechazados en la frontera.

Pero al mismo tiempo, el Acuerdo Schengen trajo consigo una serie de medidas que causaron controversia, las más relevantes fueron:

1. Limitación de las aplicaciones múltiples de los solicitantes de asilo y refugio en todo el territorio Schengen (es decir, todos los países que lo han ratificado).
2. Restricción del transporte de personas que carecen de documentación.
3. Las legislaciones nacionales comienzan a sancionar el transporte de indocumentados en vuelos.
4. La persona extranjera o refugiada que haya cruzado la frontera debe comunicarlo a la autoridad correspondiente en tres días hábiles tras su llegada.
5. A las personas solicitantes de asilo o refugio, no se les permite salir del país donde los han solicitado.
6. Los refugiados recibirán un trato equivalente al de los inmigrantes que posean permiso de residencia de larga duración o permanentes⁶⁰.

Dentro de la UE se habla mucho de competencias compartidas, pues consideran que la elaboración de políticas comunitarias –como ya se mencionó- es la que le da paso a una verdadera Unión, en la que los intereses se vuelven comunes, aunque siempre manteniendo el equilibrio de cada uno de los Estados como particular. Es así que la cuestión migratoria se vuelve un tema de interés comunitario, pero la aplicación de las políticas que se elaboran varía de Estado a Estado.

✦ Política de detención

Otra de las políticas resultado de la Conferencia de Dublín⁶¹ es la Política de detención, que incluye procedimientos de detención en aeropuertos y centros, así como que las solicitudes infundadas de asilo sean tratadas con procedimientos acelerados.

⁶⁰ GUILLÓ GIRARD, Clara. “Política Migratoria Europea: el instrumento ideológico para construir identidades”. –Documento mimeografiado; pág. 3.

⁶¹ La Convención de Dublín es una ley de la Unión Europea para racionalizar los procesos de postulación de refugiados que buscan asilo político de acuerdo a la Convención de Ginebra. Fue firmada en Dublín, Irlanda el 15 de junio de 1990, y entró en vigencia el 1 de septiembre de 1997.- Disponible: <http://www.eneas-equal.mtas.es/castellano/documentacion.htm>

✦ Tratado de Maastricht

Un tratado importante en la historia de la Unión lo constituye el Tratado de Maastricht (con este se termina la primera etapa que establece Clara Guilló) o Tratado de la Unión Europea –pues con él se consolida formalmente el uso del término UE-, fue firmado el 7 de enero de 1992 y, puesto en vigor el 2 de noviembre de 1993. Este tratado suponía la libre circulación de ciudadanos comunitarios, pero con su entrada en vigor todos los inmigrantes y refugiados se vieron afectados por la Convención Dublín-Schengen.

Este Tratado se sustenta en tres pilares principales, el primero de ellos es el denominado pilar comunitario en el cual se recogen como su nombre lo indica todos aquellos tratados comunitarios y sus reformas, el segundo pilar lo constituye la política exterior y la seguridad común y, el tercer pilar son la justicia y asuntos del interior de la UE.

Con el Tratado de Maastricht se deja a un lado la participación -en materia de legislaciones migratorias- puramente estatal, y se da paso al desarrollo de las instituciones europeas, dándoles un mayor protagonismo en la lucha contra la inmigración ilegal, debido a que consideran acertada la lucha contra este fenómeno mediante la cooperación policial y las autoridades aduaneras.

✦ Tratado de Amsterdam

Con la entrada en vigor el 1 de mayo de 1999 del Tratado de Amsterdam⁶², el tema de la migración tanto regular e irregular permitió la participación de las instituciones europeas, pues se consideraba que para abordar ese tema con la mayor eficacia posible debía hacerse mediante actuaciones conjuntas a través de la cooperación intergubernamental. El tema de las migraciones no podía seguir siendo considerado como un tema exclusivamente de Estados, debía involucrar a las instituciones para lograr soluciones duraderas. Este tratado es considerado como una de las directrices prioritarias de la política migratoria.

⁶² El Tratado de Amsterdam fue aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Amsterdam el 16 y 17 de junio de 1997, fue firmado el 2 de octubre del mismo año por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la UE. El Tratado entró en vigor el 1 de mayo de 1999 luego de su ratificación. Su objetivo principal consiste en modificar ciertas disposiciones del tratado de la UE (Maastricht), así como de los tratados constitutivos de las comunidades europeas (París y Roma).- Disponible: http://europa.eu/abc/treaties/index_es.htm

Este tratado giraba en torno a varios aspectos fundamentales, como lo eran: el empleo, la libre circulación de ciudadanos, justicia, política exterior y de seguridad común, así como reformas institucionales para afrontar el ingreso de nuevos miembros a la Unión. Todas estas temáticas habían quedado sin resolver desde el Tratado de Maastricht.

Con el Tratado de Amsterdam afirman que la UE tiene como base los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*, así como del Estado de derecho. Es debido a la preponderancia del tema de respeto a las libertades y a los derechos, que los Estados miembros se comprometen a respetarlos según lo establecido en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales que fue aprobada en 1989 (conocida como Carta Social).

Su antecedente, Schengen, incluía a todos los países miembros de la UE** mientras que Ámsterdam supuso –como ya se mencionó- el paso directo a las instituciones de la Unión especialmente en el tema de la migración, lo cual le permitiría al Consejo de la UE la exclusividad para legislar sobre inmigración, excluyendo de esto al Parlamento Europeo.

Al Consejo le fue otorgada la tarea de adoptar medidas legislativas en todos los ámbitos relativos a la inmigración, es decir, todo lo referido a la libre circulación de personas, el control en las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la protección de los derechos de los nacionales de terceros países⁶³.

Siendo el Consejo el que mayor protagonismo cobró en el tema migratorio, ejecutó una serie de actividades entre las que pueden mencionarse:

- a) Las condiciones de entrada y residencia, los criterios respecto a la expedición de visados de larga duración y permisos de residencia, incluyendo los de reunificación familiar.
- b) Los derechos y las condiciones por las que los nacionales de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro puedan residir en otro Estado miembro.

*En 1998 el Consejo Europeo acordó que la UE debía redactar y aprobar una Carta de Derechos Fundamentales, lo que tendría como resultado el acuerdo conjunto en torno a los principios generales expresados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el cual fue aprobado en 1950 en el marco del Consejo de Europa.

**Exceptuando al Reino Unido, Islandia y Noruega.

⁶³ MUÑOZ AUNIÓN, Antonio.- “La política migratoria de la Unión Europea. Revista de estudios fronterizos”.

- c) Las medidas contra la inmigración ilegal, la residencia ilegal, incluyendo la repatriación de residentes ilegales.

Por otra parte, el presente Tratado ha recibido muchas críticas en torno a su puesta en marcha, por ejemplo, mucho se habla que no ha cubierto uno de los principales problemas, que era el de adaptar el funcionamiento institucional a la Comunidad Europea en su conjunto, pues como es sabido muchas de los temas eran tratados de manera individual y a nivel de Estados, mientras que con la participación de las instituciones se debía llegar a una representatividad comunitaria en la que los intereses son conjuntos.

Otro tema muy criticado fue el relacionado con la democracia, pues se consideraba que durante las negociaciones del Tratado no existió ningún tipo de participación popular, así como falta de información y poca transparencia en las negociaciones. Mientras que el único órgano comunitario elegido por el pueblo, el Parlamento Europeo no participó activamente en éste.

✦ Consejo Europeo de Tampere

En 1999 se da paso al Consejo Europeo de Tampere que establecía que, Europa debía convertirse en un espacio de libertad, seguridad y justicia, lo que claramente incluía un control a la inmigración, pero con el apareamiento de una nueva variable *la cooperación para el desarrollo* la cual aparece como pieza clave para el funcionamiento de la política migratoria pues, su intención principal es la de frenar la inmigración y fomentar el retorno voluntario –de manera forzada- contra inmigrantes y refugiados.

Es durante este Consejo que se establecen las prioridades que deben encabezar el accionar de la Unión Europea, una de ellas es la inmigración y la integración de los nacionales de terceros países.

Para que existiera una verdadera política migratoria europea, consideraban que era necesario equilibrar las necesidades de cada uno de los Estados miembros y, crear una política común que permitiera identificarlos como una verdadera comunidad. Es por ello que la Comisión Europea da el primer paso para la construcción de ésta, en noviembre de 2000 mediante una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo se pretende iniciar debates incluyentes con las demás instituciones europeas así como la sociedad

civil. La Comisión consideraba que para una gestión acertada sobre el tema migratorio, debía tomarse en cuenta:

- a) El desarrollo económico y demográfico de la Unión.
- b) La capacidad de recepción de cada Estado miembro y sus vínculos históricos y culturales con los países de origen.
- c) La situación en los países de origen y el impacto de las políticas de inmigración en ellos.

Años después y, con la puesta en marcha de la política migratoria europea, específicamente tomando como referencia lo acordado en Tampere, muchos analistas concuerdan en que la política migratoria europea se caracteriza por a) la preponderancia de las iniciativas dirigidas a fortalecer los instrumentos de control migratorio, así como la lucha contra la inmigración irregular. También se incluyen repatriaciones de inmigrantes más o menos voluntarios; b) se condiciona la ayuda al desarrollo de los países emisores de migración al cumplimiento de ciertas obligaciones de control de fronteras, establecimiento de campos de concentración para refugiados que se dirigen a Europa fuera del territorio europeo⁶⁴.

Es así como se da menor importancia a temas como la integración social y la convivencia intercultural, así como la lucha contra la exclusión social, que tienen como consecuencia la xenofobia y el racismo.

✦Cumbre de Niza

En el año 2000 se da la Cumbre de Niza en la cual el Consejo estableció una serie de pautas sobre la inmigración, las cuales son relativas al manejo de los flujos migratorios, admisión de inmigrantes económicos, asociación y cooperación con terceros países e integración de sus nacionales. La agenda de la Cumbre de Niza se enfocaba en cuatro puntos en concreto:

1. Debían reducirse los temas y decisiones que para llevarse a cabo debían cumplir con la unanimidad por parte de todos los Estados miembros. Y propugnaba por un sistema de mayoría cualificada en la norma general.

⁶⁴ MUÑOZ AUNIÓN, Antonio.- “La política migratoria de la Unión Europea”. Revista de estudios fronterizos.

2. Reducción en el número de comisarios, así como las necesidades impuestas por la ampliación de la UE*.

3. Al momento de decidir, debía tomarse en cuenta aspectos como el espacio demográfico de los países, esta reforma era impulsada por Alemania.

4. Debía ser publicada la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

✦ La Cumbre de Laeken

La Cumbre de Laeken celebrada el 17 de diciembre de 2001, pretendió impulsar temas relacionados con la integración de la política de los flujos migratorios en la política exterior de la UE.

✦ Cumbre de Sevilla

En la Cumbre de Sevilla de 2002, se establecía que el Consejo podía tomar un papel activo sobre aquellos terceros países que no colaboraran en el combate contra la inmigración ilegal, así como un control más eficaz de las fronteras exteriores de la Unión contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos implementando políticas de retorno y evaluando las políticas⁶⁵.

La Comisión también ha dictado acciones a desarrollar en los Estados miembros como perseguir a los empresarios que contratan ilegalmente a los inmigrantes sin papeles, les explotan y refuerzan el efecto llamada⁶⁶.

✦ La Conferencia de Tesalónica

La Conferencia Intergubernamental de Tesalónica en 2003, acordó aumentar la seguridad interna y desarrollar una política común de retorno de los inmigrantes. Un punto importante establece que la UE no considerará a la migración como un derecho sino más bien como un privilegio que occidente le otorga al resto del mundo, lo cual

* La reducción del número de comisarios, implicaba para países como Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España, tuvieran asegurada su representación, siendo caso contrario el de los países más pequeños, por lo que estos últimos se negaban a poner en marcha este punto.

⁶⁵ Estas iniciativas se conocen con el nombre de Dublín II.- Disponible: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133153_en.htm

⁶⁶ DOMINGUEZ BECERRA, Miguel. "Las políticas de prevención de la inmigración ilegal, la inmigración: El reto del siglo XXI". Disponible: <http://vlex.com/vid/politicas-prevencion-inmigracion-ilegal-444191>

deja claro el corte racista y xenófobo con que se ve a los nacionales de terceros países, careciendo de toda memoria histórica⁶⁷, pues hace más de 30 años que Europa fue obligada a descolonizar territorios en los que había extendido su modo imperial.

En esta Conferencia se considera favorable el establecimiento de principios básicos comunes para la política de los Estados miembros en materia de integración de los inmigrantes –haciendo alusión al privilegio europeo, de permitir a nacionales de terceros países radicar en ellos-. Tales principios serán la base de un marco global de integración de los inmigrantes que deberán tener en cuenta la diversidad jurídica, política, economía, así como aspectos sociales y culturales de los Estados miembros.

Ante toda esta serie de normativas adoptadas por la UE que tienen como objetivo combatir los grandes flujos migratorios procedentes de terceros Estados; también debe hacerse énfasis en su postura en relación a los ciudadanos europeos, la Unión considera que la forma más acertada de integración para éstos últimos es mediante la supresión de fronteras interiores y la constitución de una ciudadanía supranacional, mientras que por otro lado, se mantiene un mecanismo de exclusión para aquellos que no entran en la definición de miembros de la UE.

Cada uno de los acuerdos, tratados y cumbres celebradas por los países europeos, que relacionan algunos de los puntos de su agenda con el tema de la inmigración ya sea de tipo legal o no, es constantemente antepuesta por aspectos relacionados con la situación interior de los Estados, así como el interés que manifiestan con el tema de la seguridad, son específicamente estos dos temas los que rigen la verdadera política migratoria europea, no los temas que difunden como lo es el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la integración del inmigrante y políticas de cooperación con sus países de origen, sino más bien se centran en el control de las fronteras, la regulación en la entrada de personas, así como la lucha contra la inmigración ilegal.

⁶⁷ Entre 1840-1924 llegaron a América 17 millones de inmigrantes de Inglaterra, 10 millones de Alemania e Italia y, 4 y medio millones de España. —RIERA, Ignasi. “Emigrantes y refugiados: El derecho universal de la ciudadanía”.

2.4 Condición jurídica del migrante

La cuestión de la condición jurídica del migrante se desprende de un fenómeno mayor que cobra relevancia y una nueva configuración en la actualidad: las migraciones internas e internacionales; forzadas y voluntarias; legales e irregulares y también aquellas provenientes del tráfico de seres humanos⁶⁸.

En este sentido, se dice de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos que vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas, y es en cumplimiento de dicha obligación, que el Estado debe abstenerse de realizar acciones que de cualquier modo vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones discriminatorias *de iure*⁶⁹ o *de facto*⁷⁰.

A su vez, el Estado sólo podrá establecer distinciones objetivas, proporcionales y razonables, cuidando que éstas se realicen con el debido respeto a los Derechos Humanos y conforme al principio *pro homine**. Debe asegurar, en su ordenamiento jurídico interno, que toda persona tenga acceso -sin restricción alguna- a un recurso sencillo y efectivo que le ampare en la determinación de sus derechos con dependencia de su estatus migratorio.

⁶⁸ Cf. Mensaje del Santo Padre Benedicto XVI para la XCII Jornada Mundial del Emigrante y el Refugiado del 15 de enero de 2006. Disponible: www.vatican.va

⁶⁹ *De iure* es una expresión en latín que significa *de Derecho*. Disponible: <http://diccionario.sensagent.com/de+iure/es-es/>

⁷⁰ *De facto* es aquella situación que no ha sido reconocida formalmente por el derecho. Disponible: http://diccionario.sensagent.com/de+iure/es-es

* Principio de aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana.

2.5 Tipos de migrantes en Europa

Los inmigrantes en general representan a personas pertenecientes a un tercer país. Existen diversos tipos y clasificaciones de migrantes, las cuales pueden ubicarse de acuerdo a una serie de factores, por ejemplo pueden ser clasificadas según su lugar de origen, sexo, edad, nivel académico*, así como el motivo que los impulsa a salir del país (turismo, trabajo, estudio, enfermedad, etc.), pero al hablar de los tipos de migrantes y, haciendo alusión al aspecto jurídico, estos tienen dos clasificaciones: los inmigrantes de tipo *regular* y los de tipo *irregular*.

Los primeros de ellos, son aquellas personas que cumplen con las condiciones establecidas por los Estados para que el extranjero pueda ingresar, quedarse o ejercer una actividad económica en sus territorios. Éstos pueden categorizarse como turistas, estudiantes, o trabajadores de temporada respaldados por sus respectivos permisos y contratos de trabajo. Estas personas cuentan con libertad de movilización dentro del territorio.

Mientras que el segundo tipo de migrantes, los *irregulares*, son aquellas personas que no cuentan con los documentos que les permitan el libre acceso a las fronteras del país de destino. Generalmente estas personas ingresan mediante mecanismos de tráfico e introducción clandestina de personas⁷¹. La gran mayoría tienen como objetivo sumarse a la fuerza de trabajo de ese país⁷² y, por tanto elevar su nivel de vida y el de sus familias.

Una vez establecida la tipología jurídica, pueden abordarse los tipos de migrantes que radican en un país. Como se mencionó, esta tipología dependerá de una variedad de características de cada uno de ellos y, serán abordados los que más destacan, por una parte los trabajadores migratorios, los estudiantes migrantes y por último los refugiados y solicitantes de asilo.

⁷¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM).-Las migraciones internacionales: “Análisis y perspectivas para una política migratoria”. Chile, julio 2003. Disponible en pdf.

⁷² De 30 a 40 millones de personas en el mundo viven y trabajan en países sin permiso. La mayoría de ellos se sitúan en Estados Unidos y países miembros de la UE.- AMBROSSI, Eugenio.- “Inmigrantes, no criminales”.- Disponible : http://www.oimconosur.org/varios/newsletter/08_ago/08_agosto.htm

* Esta es la llamada migración calificada, que consiste en grupos de personas inmigrantes con grados académicos altos en comparación con la mayoría de personas que salen de sus países. La gran mayoría con títulos universitarios. Este tipo de migración es la mejor aceptada.

2.5.1 Trabajadores Migratorios

Los países del Primer Mundo, admiten extranjeros -la gran mayoría de éstos procedentes de países atrasados, donde el nivel de salarios es más bajo- para el fin exclusivo de ejercer actividad económica, esto impulsado por muchos factores, uno de ellos puede ser el envejecimiento de su población –como es el caso de España y de muchos países de Europa-, que ven disminuido el porcentaje de nacionales económicamente activos, que da como resultado la escasez de mano de obra, esta puede ser calificada o no, la primera es destinada para puestos que requieren especialización técnica y académica y, la no calificada es la destinada para diferentes trabajos como de agricultura, hostelería, construcción, etc. Este tipo de migrantes puede ser tanto legal como ilegal, a continuación se profundizará en ellos.

Los trabajadores migratorios con estatus legal, generalmente están respaldados por permisos de trabajo o contratos –en su mayoría temporales- que el Estado les otorga. Estos permisos consisten en la concesión al migrante la oportunidad de laborar en ese país, sujetos a un contrato en el cual se establece el tiempo de trabajo, éste puede variar de 2 meses a 3 años, dependiendo del tipo de trabajo, así como los mecanismos de estancia en ese país⁷³.

A las personas que les es concedido el permiso de trabajo pueden ser trabajadores calificados y no calificados. En la primera categoría, los trabajadores calificados consisten en personas que cuentan con niveles académicos universitarios, especializaciones, etc. tienen mayores y mejores oportunidades salariales, así como los períodos de trabajo pueden ser más extensos, otro de los beneficios es que se les otorgan mejores prestaciones y están sujetos a un reglamento, lo que permite que sean respetados sus derechos, así como el desarrollo de actividades laborales en un ambiente seguro y, apegado a las leyes, además tienen mayores posibilidades de reunirse con sus familias (cónyuge e hijos menores de edad).

Vale la pena mencionar un ejemplo claro de este tipo de adopciones de mano de obra especializada del exterior, que tuvieron lugar en Europa, estos dos casos en concreto

⁷³ Según algunos contratos, cuando éstos son por períodos largos (de dos o tres años), la persona sujeta a este tipo de contrato debe retornar a su país por lo menos un mes cada año.- Asamblea General de las Naciones Unidas: Migración internacional y desarrollo, Informe del Secretario General. Mayo de 2006. Disponible: [http://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/Report%20of%20the%20SG%20\(June%2006\)_Spanish.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/hld/Text/Report%20of%20the%20SG%20(June%2006)_Spanish.pdf)

fueron bautizados como tarjeta azul y tarjeta verde. El primero de ellos, la tarjeta azul, toma su nombre del color de la bandera la UE, el cual permitía trabajar en la UE a especialistas de países extracomunitarios durante un período de dos años. La condición para el otorgamiento de esta tarjeta es que la persona cuente con un diploma reconocido, una experiencia de tres años y una previa oferta de trabajo. Pasados los primeros dos años, el trabajador podrá emigrar a otro país de la UE.

La propuesta de la tarjeta verde, muy similar a la de la UE, fue impulsada por Alemania⁷⁴, que mediante ésta se permitió el ingreso de unos 18.000 especialistas en informática entre los años 2000 y 2004, durante el gobierno de Gerhard Schröder.

Los países poderosos buscan especialistas en áreas determinadas especialmente en informática –caso de Alemania-, biotecnología y sanidad, pero también de la enseñanza. En contraste con las concesiones otorgadas por Alemania, países como Suecia, Francia, Irlanda e Italia centran su objetivo en atraer estudiantes, a quienes consideran una reserva potencial de mano de obra cualificada⁷⁵.

Por otro lado, los trabajadores que no cuentan con alto grado de calificación académica que los respalde, gozan de menores beneficios*, así como de trabajos condicionados, en los cuales las personas se ven limitadas y no pueden buscar otros empleos en el período que les ha sido concedido, se someten únicamente a un empleador mientras tenga validez su contrato. En su mayoría participan en ocupaciones que los nacionales no están dispuestos a desempeñar, como es el caso del sector agrícola, el de construcción, comercio al por menor, servicios domésticos, hostelería y manufactura.

Entre los países que más se interesan en el reclutamiento de mano de obra no calificada están Estados Unidos, Grecia, Australia, Reino Unido, Portugal y España, cuyo destino laboral que ofrecen es la agricultura, construcción y atención a personas ancianas en su

⁷⁴ Debido a la iniciativa de la tarjeta azul, impulsada por la UE, Alemania tuvo que flexibilizar sus requisitos, pues en un principio el aspirante a la tarjeta verde o “green card” (recibe su nombre debido a que fue propuesta por el gobierno rojiverde, la coalición entre socialdemócratas y verdes) debía comprobar ingresos en su país de origen de unos 85.000 euros anuales.- “La Unión Europea crea la tarjeta azul para captar inmigrantes cualificados”.- Disponible: <http://www.tarjetaverde.us/sorteo/nacionalidad/la-ue-crea-la-tarjeta-azul-para-captar-inmigrantes-cualificados/>

⁷⁵ Disponible: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1029190

* Uno de los beneficios de los que ellos se ven limitados, a comparación de los migrantes con algún grado de calificación, es que ellos difícilmente pueden apelar a la posibilidad de reunificación familiar.

mayoría. Estas áreas son las que solicitan mucha mano de obra barata y, especialmente inmigrantes sin permisos de trabajo.

Es ésta –trabajadores inmigrantes indocumentados- otra de las categorías a la que debe hacerse referencia, pues buena parte de las personas que emigran en busca de empleos en el extranjero, no cuentan con un permiso o contrato de trabajo. Generalmente, los trabajadores inmigrantes realizan tareas que están por debajo de su categoría profesional y en jornadas superiores a las regulares en convenio y lo más importante, sin incremento salarial. La situación de los trabajadores inmigrantes indocumentados carece de cualquier tipo de control en sus jornadas o salarios. Muchos de ellos sufren de explotación, lo que es un elemento fundamental en las tasas de siniestralidad, especialmente en la construcción.

La gran mayoría de trabajadores indocumentados sufren de explotación que es traducida como salarios debajo de lo establecido por la ley, trabajan en peores condiciones, carecen de una vivienda digna, desarrollan las tareas más penosas, son víctimas frecuentes de accidentes laborales y están ausentes de muchos de sus derechos elementales como el de asociación, sindicación, huelga y seguros sociales.

El aspecto relacionado con los accidentes que sufren los trabajadores inmigrantes lo expresan algunos datos, donde por cada 100.000 inmigrantes afiliados a la Seguridad Social, el 8.4% murieron en accidentes laborales en el año 2005, ésto frente a los 6.3% que fallecieron si se tiene en cuenta la población total ocupada. Más específicamente, el número de accidentes de trabajo entre la población inmigrante se situó en el mismo año en 78.395 de los que 96 fueron mortales, 838 graves y 77.461 leves. Concretamente, en España la cifra total de accidentes laborales mortales ascendió en 2005 a 990 siniestros.

Los empleadores juegan un papel muy importante en proveer o no las medidas de seguridad necesaria para los empleados, sean estos documentados o no, un punto importante de mencionar es que muchos de los trabajadores irregulares que ya se encontraban laborando, podían acceder a los procesos de regularización que se celebraron en países de Europa, especialmente en España donde los otorgamientos fueron masivos, pero muchos de los empleadores se negaron a participar, pues el proceso podía hacerlos sujetos de inspección, lo que dió como resultado que en el año 2005, cuando se celebró el proceso de regularización mas grande en España, se dieron durante los primeros 16 días del proceso 58.974 despidos, contrastado con los 48.247 permisos otorgados.

Todos los abusos y privaciones mencionadas de las que los trabajadores indocumentados son sujetos, se dan día con día y las personas que las sufren, por su estatus de ilegalidad en el país que radican, no presentan ningún tipo de cargo y mucho menos buscan nuevos empleos, pues su principal motor es la necesidad de sobrevivir, ellos y sus familias, dándole mas valor a esto que a su propia seguridad. Pero los trabajadores inmigrantes ilegales cuentan con marcos que establecen el respeto a sus derechos tanto humanos como laborales, a continuación se presentarán algunos marcos regulatorios creados en pro de los inmigrantes por algunas instituciones internacionales.

Todo lo mencionado anteriormente no quiere decir que no existan entes encargados de velar por los derechos de los trabajadores independientemente de su status jurídico, en este caso puede mencionarse el trabajo que hace la Organización Internacional de Trabajo (OIT⁷⁶) y las Naciones Unidas. Si bien ambos organismos tienen como objetivo controlar (y en alguna medida frenar) las migraciones irregulares, también velan por que se respeten los derechos del ser humano en general, sin importar edad, raza, sexo o nacionalidad.

Entre las iniciativas que más destacan pueden mencionarse: la celebración por parte de la OIT de la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del trabajo en Ginebra en 1999, establece como objetivos centrales, en relación a los trabajadores migrantes:

- Reglamentar las condiciones de la migración,
- Proteger esa categoría tan vulnerable de trabajadores. Aunque debe recordarse que tanto los convenios como recomendaciones adoptados son de aplicación general.

Otro proyecto que vale la pena mencionar es el surgido en la reunión conjunta OIT/ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) en 1992, se reunieron a representantes de Argelia, Marruecos y Túnez, con los países europeos interesados, en este caso Alemania, Bélgica, España, Francia e Italia, así como con organizaciones como el PNUD, la Comunidad Europea y el Banco Mundial; para que se

⁷⁶ La OIT es una agencia especializada de las Naciones Unidas, fue fundada en 1920 como una sociedad autónoma de la Sociedad de Naciones, siendo en 1946 el primer organismo especializado de la ONU. Sus objetivos son: ▪ Velar por la igualdad de trato entre los trabajadores nacionales y los trabajadores inmigrantes, ▪ Contribuir a la concertación entre Estados y gobiernos, así como entre organizaciones de empleadores y trabajadores en lo relativo a políticas migratorias, así como en la adopción de otros varios instrumentos.- Disponible: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Origins_and_history/lang-es/index.htm

examinaran de forma conjunta los tipos de programas y formas de apoyo internacional, y frenar en buena medida la necesidad de tantas personas pertenecientes al Magreb⁷⁷ de emigrar. El resultado de estas negociaciones fue el apoyo financiero para el nacimiento de microempresas en Marruecos y Túnez.

Otro ente internacional que juega un papel activo en el tema del respeto de derechos de los inmigrantes es la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que a raíz de la vulnerabilidad de los trabajadores inmigrantes centra muchas de sus actividades como instrumentos de defensa para éstos⁷⁸, entre estos instrumentos puede mencionarse la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la cual fue aprobado el 18 de diciembre de 1990 (para su elaboración contó con la participación activa de la OIT), ésta convención se extiende a los trabajadores migrantes que residen de manera ilegal en el país de empleo* (y a los miembros de sus familias). Aunque uno de los objetivos de las Naciones Unidas es frenar la migración ilegal y por tanto el tráfico de personas, no puede dejar de lado la protección de los derechos fundamentales de las enormes cantidades de personas atrapadas en esas corrientes migratorias.

En resumen, muchas instituciones y organismos internacionales participan, junto con los Estados en el tema de las migraciones, aportando una serie de iniciativas que tienen como objetivo controlar los flujos de las migraciones irregulares, pero estableciendo al mismo tiempo un límite en el accionar de los Estados ante estas personas, haciendo valer sus derechos, sin importar su calidad de documentados o no.

En contraste con todo lo anterior, las grandes cantidades de trabajadores inmigrantes irregulares, las situaciones de riesgo a las que muchas veces se ven expuestos y, cómo

⁷⁷ Conocida como la Unión del Magreb Árabe (UMA), fue creada en 1989. Es una organización supranacional integrada por países del norte de África: Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez. Su objetivo es promover acuerdos de cooperación, comercio y defensa común.- Fuente: Encarta 2008.

⁷⁸ El Secretario General de las Naciones Unidas declaró: *...es necesario formular o reforzar las medidas a nivel nacional para asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familiares, para eliminar los actos de racismo y xenofobia, que van en aumento en distintos sectores de muchas sociedades y promover una mayor autonomía y tolerancia en todas las sociedades.*- Un programa de desarrollo, parte E: Población, desarrollo y migración internacional; pág. 140.

* Pues muchos de los derechos establecidos se limitaban únicamente a las personas que entraban legalmente al territorio. Uno de los puntos importantes de esta convención es que los Estados partes deberán aplicarlo tanto a trabajadores legales como ilegales, razón por la cual su ratificación aun se encuentra en discusión y pocos Estados se arriesgan a ratificarla. Esta convención es el único instrumento de la ONU que se refiere directamente a los trabajadores migrantes.

sus derechos pueden ser violentados en el país donde residen ilegalmente, pues aunque existen convenios internacionales que velan por el respeto de ellos, simplemente muchas veces son pasados por alto, deben mencionarse los aspectos positivos que trae consigo la mano de obra procedente del exterior, sin importar su status legal.

Por una parte –y aunque ya ha sido mencionada a lo largo de trabajo-, equilibran el mantenimiento de una población joven en los países europeos, pues estos registran las menores tasas de fecundidad⁷⁹ por ende, también compensan los porcentajes de población económicamente activa⁸⁰, ante ésto la ONU ha advertido a Europa la necesidad de abrirse a la inmigración para proteger las pensiones, Europa necesita unos 44 millones de inmigrantes hasta el año 2050, para superar su extremadamente baja tasa de natalidad. En el año 2000, se aconsejó a España que admitiera 240.000 extranjeros para mantener su fuerza de trabajo (12 millones de personas en total). Si España no toma en cuenta ésto, se estima que para el año 2050, se habría perdido el 22% de su población y sería el país mas envejecido del mundo.

El papel del trabajador en el extranjero abastece la oferta de mano de obra barata, complementa la reserva industrial y financia las pensiones de los trabajadores nacionales jubilados. El aumento de la inmigración laboral trae como consecuencia el aumento en la fuerza laboral, lo que permite un crecimiento de la economía del país donde laboran.

Pero no aportan positivamente sólo al país que los recibe, sino también a su país de origen, por un lado el aporte económico mediante el envío de remesas a sus familias, que permite mejorar los niveles y calidad de vida de quienes permanecen en su país; también puede mencionarse que con la emigración contribuyen a reducir el excedente demográfico del país del cual proceden, que como también fue mencionado, los países que emiten las mayores cantidades de migrantes son los que presentan tasas de natalidad más altas.

Una vez abordado el tipo de migrantes trabajadores, se proseguirá con el siguiente tipo, los estudiantes migrantes.

⁷⁹ La tasa de fecundidad de la UE es de 1.45 niños por mujer. Italia y España son los países que presentan la tasa más baja que equivale a 1.2 niños por mujer.- Disponible: http://www.indexmundi.com/es/union_europea/tasa_de_natalidad.html

⁸⁰ En el caso de España, cuenta con las tasas de fecundidad más bajas del mundo, contraste a esto, su tasa de esperanza de vida al nacer es de 82'5 años para las mujeres y 75'3 para los hombres. Ambos elementos determinan un aumento en el nivel de envejecimiento de la población. *Ibid.* pág. 2.

2.5.2 Estudiantes Migrantes

Para comenzar, la población de estudiantes migrantes -en su mayoría- está constituida por niños y jóvenes nacidos en otro país, o con descendencia extranjera. Puede tratarse de niños nacidos en familias con diferente estatus legal en el país de acogida: pueden ser familias legalizadas (con pleno derechos de residencia), con status de refugiados, solicitantes de asilo o familias en situación de inmigración irregular⁸¹.

Las causas de emigración de estudiantes se refieren principalmente a la visión profesional de una diversidad de opciones educativas, el grado de prestigio de determinadas instituciones de educación superior, contrastado con la limitada oferta en las opciones educativas en sus países de origen, esto trae como resultado la búsqueda de opciones fuera de sus propias fronteras. Este tipo de migración es considerada como precursora de la migración altamente cualificada.

Los estudiantes migrantes, tienen como propósito la formación profesional y obtención de grados y especializaciones, que les permitirán en sus países de origen y a nivel internacional ser considerados como profesionales mejor formados, lo que los hace atractivos en el mercado laboral.

Pero, es importante aclarar que al hablar de estudiantes migrantes, se hará referencia tanto a los pertenecientes a institutos, como universidades, pues muchos países permiten la entrada de extranjeros para realizar estudios o capacitarse en algunas de sus instituciones nacionales, considerando al mismo tiempo una inversión en el flujo de trabajadores potenciales con alto grado de cualificación, tomando en cuenta que el capital humano es uno de los factores clave para el desarrollo económico.

Los estudiantes que cursan niveles inferiores al universitario, representan un porcentaje importante, en su mayoría ésta población académica reside con sus familias. Para ellos principalmente se han adoptado una serie de medidas que permiten favorecerlos, e integrarlos al entorno en el que se desenvuelven, eliminando cualquier tipo de barrera.

⁸¹ EURYDICE.- La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa. Medidas para fomentar: -la comunicación con las familias de inmigrantes y; -la enseñanza de las lenguas de origen del alumnado inmigrante. Comisión Europea, abril 2009.

La Comisión Europea junto con la red Eurydice⁸² establece una serie de métodos que contribuirán a una mejor adaptación, se habla de fomentar la comunicación directa entre los centros de estudio y las familias inmigrantes, el uso de intérpretes en distintas situaciones que requieren comunicación directa, la designación de personal específico para recibir y orientar al alumnado inmigrante, que al mismo tiempo sirve como enlace entre el centro escolar y las familias*, otro punto importante es el dominio de la lengua de origen, pues esto puede facilitar el aprendizaje de la lengua de instrucción y por tanto estimular su desarrollo en todas las áreas⁸³.

Por otro lado, los estudiantes que están listos para cursar el nivel superior, muchas veces llegan al país solos y con el único objetivo de prepararse académicamente –sin dejar a un lado que durante su estancia muchas veces se vuelven parte de la oferta laboral-, los países que buscan son aquellos que cuentan no solamente con buenas y diversas opciones, sino también con instituciones reconocidas mundialmente.

Entre los países mas atractivos para los estudiantes migrantes en cuanto a educación superior están Suiza, Alemania, Francia, Estados Unidos y el Reino Unido, pero sus preferencias han ido variando poco a poco, en el Anexo 2.1⁸⁴ se presenta un cuadro con los destinos predilectos de los estudiantes, entre algunos de los nuevos destinos pueden mencionarse Australia, China y Japón. Para los años 2000 y 2003, el número de estudiantes extranjeros se duplicó hasta alcanzar los 282.000 estudiantes universitarios registrados, mientras que para educación terciaria el porcentaje ascendió a 2 millones de estudiantes. Estos datos no distinguen entre los hijos de migrantes que –como extranjeros- están terminando su educación en el país de residencia y los jóvenes que migran específicamente para obtener una educación.

⁸² EURYDICE es la red europea de información sobre educación. Se trata de una red institucional creada por la Comisión Europea y los Estados Miembros en 1980 como mecanismo estratégico para impulsar la cooperación en el ámbito educativo, mediante el intercambio de información descriptiva de la organización y funcionamiento de los sistemas y las políticas educativas europeas, como de la realización de estudios comparados sobre temas de interés común.- Disponible: <http://www.educacion.es/cide/espanol/eurydice/queeseurydice/folleto/euryquefolleto.pdf>

* En España, la mayoría de las Comunidades Autónomas han incorporado trabajadores sociales a los servicios de orientación, que se asocian a los diferentes centros educativos. Entre las tareas que ejecutan pueden mencionarse la acogida y el seguimiento de todos los alumnos nuevos, especialmente inmigrantes y los que provienen de entornos desfavorecidos.

⁸³ EURYDICE.- “La integración escolar del alumnado inmigrante en Europa. Medidas para fomentar: -la comunicación con las familias de inmigrantes y; -la enseñanza de las lenguas de origen del alumnado inmigrante”. Comisión Europea, abril 2009.

⁸⁴ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas. Migración Internacional y desarrollo, del 18 de mayo de 2006.

El país que más estudiantes recibe para nivel universitario es Suiza (16.6%), aunque como volumen su participación equivale a la de Noruega o España. El aumento de las proporciones de entradas de estudiantes incrementa en todo el mundo en el Anexo 2.2 se presentan datos comparados del año 1998 al 2001, y el incremento que han tenido este tipo de ingresos en los países mas industrializados del mundo.

Pero los países receptores establecen ciertos lineamientos para los estudiantes, si bien es cierto, estos pueden tener acceso a la educación en el país de destino por diferentes vías, por una parte pueden ser hijos de inmigrantes residentes ahí, o pueden hacerlo mediante el ingreso al país por mérito propio o siendo beneficiados por becas, sin importar su procedencia, lo que importa es que forman parte de la comunidad estudiantil inmigrante en el país de destino⁸⁵.

Las consecuencias de ser un estudiante inmigrante son muchas, por una parte está el beneficio de prepararse académicamente en el exterior –crea un mayor atractivo dentro del mercado laboral-, permite experimentar nuevas formas de vida y al mismo tiempo aprender nuevas estrategias que puede poner en práctica al insertarse en el campo laboral en su propio país*.

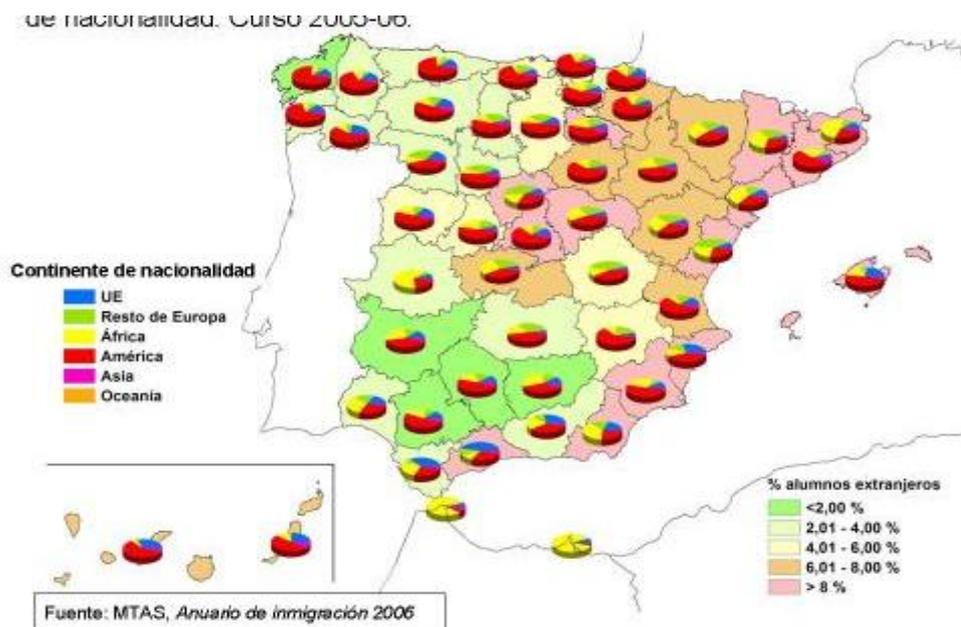
Por otro lado, mantener un estudio en el exterior puede muchas veces tornarse con costos demasiado altos, otro factor que es muy importante y no puede dejar de mencionarse, es la discriminación de la que muchas veces son sujetos. Es válido mencionar el caso de España, que se encuentra en constante lucha por llegar a una verdadera integración entre el alumnado inmigrante y los nacionales, especialmente tratándose de africanos, una de las limitantes para su integración es la barrera del lenguaje, que puede ser vencida, pero que muchas veces se interpone fuertemente entre ambas partes.

⁸⁵ Con respecto a esos lineamientos, España estableció en su Directiva de 2004, junto con el Consejo Europeo el 13 de diciembre que al estudiante extranjero se le expedirá un permiso de residencia, -si contase con estatus legal- debe contar con visa de estudiante la cual le impide el acceso a la nacionalidad española. Fuente: EURYDICE.

* Esta es una visión de doble cara que tienen los países receptores de estudiantes inmigrantes, por un lado consideran importante recibirlos, por que en cierta medida les asegura el aumento en el capital humano, pero por otra se arriesgan a que la preparación que han brindado se convierta en competencia. Pues recuérdese que el desarrollo de sus economías radica sobre varios pilares (ubicación geográfica, población, recursos naturales, política) y uno de ellos en la inteligencia del hombre al dirigirlas.

A continuación se presenta un mapa ilustrativo de los porcentajes de alumnos extranjeros radicados en España, así como los países de origen. El periodo comprende del 2005 al 2006.

Mapa 2.1 Alumnado extranjero radicado en España



Por último, se abordará el tercer tipo de migrantes dentro del presente trabajo de investigación, éstos son los refugiados y solicitantes de asilo.

2.5.3 Refugiados y solicitantes de asilo

Factores como las guerras, conflictos, persecución étnica, religiosa o cultural, obliga a millones de personas a huir de su país de origen. Relacionado con esto, la tipología de refugiado y asilado se conceptualiza de la siguiente manera: según la Convención de las Naciones Unidas de los Refugiados de 1951^{*}, expresa que un refugiado es una persona que *debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país...*; del mismo modo, el asilado es aquel que por motivos políticos encuentra asilo con protección oficial en otro país o en embajadas o centros que gozan de inmunidad diplomática.

Según la Ley 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la Condición de Refugiado (España), el derecho de asilo es la protección dispensada a los extranjeros a que se les reconozca la condición de refugiado y que consiste en su no devolución, ni expulsión del territorio.

Las personas a las que se les concede el estatuto de refugiado gozan de derechos sociales y económicos, incluido el derecho a trabajar y, por consiguiente tienen un impacto en los resultados económicos similar al de los trabajadores migrantes.

A diferencia del aumento acelerado en el porcentaje de inmigrantes trabajadores y estudiantes, el número de refugiados en el mundo ha disminuido considerablemente, en 1990 se estimaba un aproximado de 18.5 millones, mientras que en 2005 se registraba 13.5 millones aproximadamente. Los países industrializados reciben a 10.8 millones de refugiados, en Asia hay 7.8 millones, mientras que en África se estiman unos 3 millones. En el Anexo 2.3 se presenta un cuadro que muestra las variables registradas entre los años 1990 y 2004 en los porcentajes de los flujos de refugiados en diferentes partes del mundo⁸⁶.

* Su nombre oficial es Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ésta constituye la fundación de la protección internacional de los refugiados, además define quién es un refugiado y establece una serie de derechos de los refugiados así como las obligaciones de los Estados.

⁸⁶ En datos generales, el 48% de los refugiados son mujeres y su población general constituye el 23% de todos los migrantes internacionales en los países menos adelantados. El 18% de los migrantes pertenece a África. Fuente: Informe del Secretario General de las Naciones Unidas. Migración Internacional y desarrollo, del 18 de mayo de 2006.

En el año 2005, 2.6 millones de refugiados vivían en los países desarrollados –sin tomar en cuenta a quienes habían cambiado su condición jurídica-, la mayoría de personas con estatus de refugiado, era sujeto de los programas de reasentamiento, pero es a partir de la década de 1980, que el número de personas que solicitaba asilo en los países en desarrollo aumentó considerablemente.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) entre 1990 y 2004, se presentaron 6.1 millones de solicitudes de asilo, el 79% en Europa, el 20% en Canadá, Estados Unidos, Australia y Japón. El nivel máximo de solicitudes de asilo se registró en el año 2001 con 619.000, es desde entonces que se ha reducido a 310.000 en el año 2005⁸⁷. El 40% de los solicitantes de asilo pertenecía a Asia, principalmente de Afganistán, Irak y Turquía, el 25% de Europa, especialmente de la ex Yugoslavia y, aproximadamente el 20% de África. El resto procedía de los países de Centro América afectador por el conflicto de los años 80s.

De acuerdo al informe de ACNUR “Niveles de asilo y tendencias en los países industrializados, primera mitad de 2008”, se registraron 103.500 solicitudes de asilo en los países de la UE (exceptuando Italia), lo que equivale una caída del 11% en los últimos meses con relación al 2007.

Los países europeos toman la iniciativa en el tema de los refugiados, lo cual se ve expreso en el Proceso de la Haya sobre Refugiados y Migración*, el cual fue adoptado en noviembre de 2004, que concluyó en que debería atenderse a aquellos Estados miembros que por su propia ubicación geográfica se ven enfrentados potencialmente a una afluencia de solicitantes de asilo o inmigrantes.

Ante una repentina llegada de refugiados, los países europeos cuentan con un Fondo Europeo para los Refugiados (FER), que permitiría estar preparados en caso de emergencia, se han destinado 216 millones de euros para este tipo de asistencia.

⁸⁷ El nivel de solicitantes de asilo en Europa occidental desciende continuamente en los últimos años debido a una combinación de factores: una política de asilo más restrictiva en los países receptores y una mayor estabilidad política en algunas de las regiones de origen como Afganistán, Irak y los Balcanes. Inmigración: Asilo y refugiados.- Disponible: <http://www.eu4journalists.eu/index.php/dossiers/spanish/C89/382/>

* El proceso implica por una parte la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos y, por otra parte, se proporcionan los medios para la adopción de una comunicación y un plan sobre inmigración legal. Para una gestión eficaz de los flujos migratorios se requiere de una cooperación con los terceros Estados, incluidos el ámbito de readmisión y el retorno de inmigrantes.

Pero no todo es positivo por parte de los Estados receptores de refugiados, ya que existen registros sobre las situaciones a las que estas personas deben enfrentarse, uno de ellos es el trato inhumano que reciben, muchas veces estas personas se ubican en centros para refugiados donde viven en condiciones de hacinamiento e infrahumanas, muchas veces sus derechos se ven limitados extremadamente, un factor que está jugando un rol importante es el del terrorismo, pues muchos de los solicitantes de asilo y los refugiados han sido estigmatizados en muchas sociedades, especialmente en aquellas donde la lucha contra el terrorismo es más fuerte –como en el caso de Estados Unidos, España e Inglaterra-, ésto debido al país del cual proceden muchas veces son considerados como terroristas potenciales.

Sin embargo, es necesario recordar las acciones estatales que marcaron significativamente a grandes cantidades de inmigrantes, éstos son los procesos de regularización de los que fueron sujetos, contrastado con las miles y miles de personas que no se vieron beneficiadas con estas y conservan status jurídico irregular.

2.6 El inmigrante en la España actual y sus marcos regulatorios

En el mes de enero del año 2000, gracias a que toda la oposición parlamentaria se unió contra el gobierno del Partido Popular, el 11 de enero fue aprobada una norma progresista, es decir la ley 4/2000 que entro en vigencia el 1 de febrero del mismo año. Ley que permitía a los inmigrantes el acceso a los derechos ciudadanos a través de la regulación de su situación laboral. (Sistema que contiene una nueva propuesta de institución de la ciudadanía fundamentada en un vínculo social y político con el estado). Sin embargo el 22 de diciembre del mismo se aprobó una nueva ley, la ley 8/2000, que no sólo acentúa el control de los flujos migratorios, sino que cuestiona varios de los principales derechos y libertades de los extranjeros.

En efecto, la Ley Orgánica 8/2000 de Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social, que reformó la Ley Orgánica 4/2000, más que una norma orgánica de tipo general, constituye una reglamentación policial que además de reforzar el control de flujos de inmigración, anula o restringe los derechos sociales y políticos que los inmigrantes habían conseguido a través de la ley precedente.

La Ley 8/2000 es parte de un modelo de Estado de corte policial, por ahora dominante en la España de la época conocida como globalización. Este tipo de normatividad va dirigida a controlar y restringir el movimiento y circulación de personas y el empleo de su fuerza laboral.

Con este sistema normativo se cierra toda esperanza de regularización para aproximadamente 300.000 inmigrantes irregulares que viven y trabajan en España de forma clandestina. La ley 8/2000 establece un círculo vicioso o un sin sentido jurídico que imposibilita tal eventualidad, pues determina que un extranjero sólo puede acceder al trabajo si consigue un permiso de residencia o estancia (Art. 36)⁸⁸ y tal permiso es posible de obtener según esa misma ley únicamente con una autorización de trabajo (Art. 31.2). Desde este punto de partida, este régimen imposibilita al extranjero el acceso al trabajo, pilar para la adquisición de los demás derechos sociales y políticos. Hay que señalar que la nueva versión de la ley elimina la norma de la antigua ley contenida en su Art. 3.2 que señalaba el acatamiento del régimen de extranjería a la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros tratados y acuerdos internacionales⁸⁹.

En la misma línea, la ley restringe otros derechos sociales que los inmigrantes habían logrado a través de la aprobación de la antigua ley 4/2000. Por ejemplo, el derecho a la educación en igualdad de condiciones que los ciudadanos españoles, actualmente se circunscribe únicamente a la educación obligatoria básica (Art. 9.1)⁹⁰.

⁸⁸ Art. 36 de la Ley Orgánica 8/2000. El permiso de trabajo por cuenta ajena. A) Para la concesión inicial del permiso de trabajo, en el caso de trabajadores por cuenta ajena, se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo. B) El permiso de trabajo tendrá una duración inferior a cinco años y podrá limitarse a un determinado territorio, sector o actividad. C) El permiso de trabajo se renovará a su expiración si: a) Persiste o se renueva el contrato u oferta de trabajo que motivaron su concesión inicial, o cuando se cuente con una nueva oferta de empleo en los términos que se establezcan reglamentariamente.- Disponible: <http://www.todalaley.com/mostrarLey4p7tn.htm>

⁸⁹ El art. 10 de la Constitución española eleva la Declaración de Derechos Humanos (1948) a la calidad de norma rectora de las leyes y reglamentos que en cuestión de derechos fundamentales y libertades se desarrollen en España. Este mismo artículo también eleva a la misma categoría al Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966), al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950) y diversos convenios de la OIT, suscritos por el Estado español. Como demostramos a lo largo de nuestro artículo, los preceptos que resguardan derechos de libertad de reunión, huelga, sindicación presentes en estos cuerpos legales internacionales han sido quebrantados con la aprobación de la ley 8/2000 de *Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su integración social*.- Disponible: <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista7/articulos/marcelo%20bonilla.htm>

⁹⁰ Art. 9.1 de la Ley Orgánica 8/2000. *Derecho a la educación*. Todos los extranjeros menores de dieciocho años tienen derecho y deber a la educación en las mismas condiciones que los españoles, derecho que comprende el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria, a la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas.- Disponible: <http://www.todalaley.com/mostrarLey4p3tn.htm>

En este sentido, los extranjeros han perdido esa igualdad de condiciones para acceder a la educación secundaria y superior que contemplaba la antigua ley. De forma similar y como consecuencia de lo descrito anteriormente, al limitarse el acceso al trabajo, se ha bloqueado la posibilidad del acceso del inmigrante a la seguridad social. En cuanto a la vivienda, la antigua ley propugnaba la posibilidad de que el extranjero recibiera ayuda social tan sólo con el requisito de su empadronamiento en la respectiva municipalidad, actualmente es necesario ser un inmigrante regular (Art. 13 de la ley vigente)⁹¹. Inclusive el derecho a la reagrupación familiar ha sido limitado.

En cuanto a los derechos políticos, según la antigua ley el inmigrante con el empadronamiento en la municipalidad accedía al derecho al sufragio en el ámbito de las elecciones municipales, este derecho actualmente se restringió de forma exclusiva a los inmigrantes regulares (Art. 6)⁹². Los derechos de reunión, manifestación, asociación, sindicación y huelga, han sido constreñidos en la misma línea (Art. 7, 8 y 11). La libertad de circulación también ha sido limitada, pues el nuevo cuerpo legal establece una libre discrecionalidad del Ministro del Interior para regular los movimientos y desplazamientos de los inmigrantes (Art. 5.2)⁹³ a esto se suma la norma que dicta que el permiso de trabajo temporal que se concede al inmigrante se circunscribe a determinado territorio, sector o actividad, y por un tiempo no superior a 5 años. (Art. 38.2)⁹⁴.

⁹¹ Art. 13 de la Ley Orgánica 8/2000. *Derecho a ayudas en materia de vivienda*. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles. *Ibíd.* pág. 20.

⁹² Art.6 de la Ley Orgánica 8/2000. *Participación pública*. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio en las elecciones municipales, atendiendo a criterios de reciprocidad, en los términos que por Ley o Tratado sean establecidos para los españoles residentes en los países de origen de aquéllos. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que dispongan los reglamentos de aplicación. *Ibíd.* pág. 23.

⁹³ Art. 5.2 de la Ley Orgánica 8/2000. *Derecho a la libertad de circulación*. No obstante, podrán establecerse medidas limitativas específicas cuando se acuerden en la declaración de estado de excepción o sitio en los términos previstos en la Constitución, y excepcionalmente por razones de seguridad pública, de forma individualizada, motivada y en proporción a las circunstancias que concurran en cada caso, por resolución del Ministro del Interior, adoptada de acuerdo con las garantías jurídicas del procedimiento sancionador previsto en la Ley. Las medidas limitativas, cuya duración no excederá del tiempo imprescindible y proporcional a la persistencia de las circunstancias que justificaron la adopción de las mismas, podrán consistir en la presentación periódica ante las autoridades competentes y en el alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente. *Ibíd.* pág. 27.

⁹⁴ Art 38.2 de la Ley Orgánica 8/2000. *El permiso de trabajo por cuenta ajena*. El permiso de trabajo tendrá una duración inferior a cinco años y podrá limitarse a un determinado territorio, sector o actividad. *Ibíd.* pág. 30.

Cabe aclarar que el permiso de residencia temporal tampoco puede sobrepasar los 5 años (Art. 31)⁹⁵. De esta manera, se asegura que ningún extranjero resida en España más tiempo del estimado (5 años), esta es una de las vías de regularización establecidas en la misma ley (Art. 32).

Así otra vez se encuentra limitada la posibilidad o toda esperanza de que el inmigrante pueda regular su situación. Hay que añadir la decisión tomada por el gobierno de España a través del Decreto 864/2001, en el que se establece el mecanismo de contingentes, que exige que el trámite de regulación del inmigrante se inicie en el país de origen, se dirige a enlistar extranjeros a través de propuestas de trabajo de tipo temporal. Por lo tanto, el régimen legal expuesto define al inmigrante en tanto fuerza de trabajo transitoria, desprovista de derechos ciudadanos mínimos.

Todo este sistema normativo se perfecciona con el cierre del régimen general o proceso de regulación comunicado en la circular 1/2000 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Decisión, que como se mencionó, convirtió a aproximadamente 300.000 inmigrantes que viven en España en irregulares, sin permisos de residencia, ni trabajo.

Por último, el gobierno español había enmarcado toda la política migratoria en lo que se llamó el Plan Greco, aprobado en marzo de 2001, bajo la autoridad del Ministerio del Interior. Este plan estaba dirigido a reforzar el control policial en las fronteras a través de la implementación de sofisticadas tecnologías de rastreo y especialización de los recursos humanos en miras a una ejecución eficiente de las detenciones y expulsiones de inmigrantes. Se tiene que señalar que este operativo tuvo un impacto mediático y forma parte de un mecanismo de construcción de la identidad del no-ciudadano, el inmigrante indocumentado, a través de su criminalización.

Evidentemente, el sistema legal no promueve la integración social del inmigrante en la sociedad española, pues al generar el primer efecto de división entre inmigrantes regulares y no regulares y, convertirlo en un problema administrativo (el no poseer documentos) en un delito, crea un fenómeno de exclusión y, convierte a los

⁹⁵Art. 31 de la Ley Orgánica 8/2000. *Situación de residencia temporal*. La Administración podrá conceder el permiso de residencia temporal a los extranjeros que en su momento hubieran obtenido tal permiso y no lo hubieran podido renovar, así como a aquéllos que acrediten una permanencia en territorio español durante un período mínimo de cinco años. Reglamentariamente se determinarán los requisitos para acceder a la residencia temporal por esta vía, en especial por lo que se refiere a la justificación de medios económicos de subsistencia y, permanencia de forma continuada en el territorio español. *Ibid.* pág.31.

indocumentados en delincuentes. En definitiva la ley analizada es de corte policial y a través de ella se crea una nueva figura criminal, el indocumentado.

Se puede concluir que el acto de creación por parte de los legisladores españoles de una nueva ilegalidad o delito (en este caso el no poseer documentos), constituye a la vez un acto de distribución asimétrica de poder que margina a un gran contingente social de la posibilidad de acceder a mínimos derechos sociales y libertades civiles.

2.7 Procesos de regularización en España

En cumplimiento a lo prometido por el actual Presidente José Luis Rodríguez Zapatero como parte de su campaña electoral, el Gobierno español puso en marcha el día 7 de febrero del 2005 lo que ha sido llamado período de “normalización” para inmigrantes en condiciones de ilegalidad, previsto en el Reglamento que pone en ejecución la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Cabe mencionar que de 1985 hasta la fecha, han tenido lugar en España 6 procesos de Regularización de inmigrantes, cuyos principales rasgos se sintetizan en la siguiente tabla:

Tabla 2.2 Procesos de Regularización o Normalización en España (1985-2005)

No.	Fecha	Solicitudes		Objetivo Declarado	Requisitos	Partido Gobierno
		Aceptadas (Legalizadas)	Rechazadas			
I	1985 1986	43 800	--	--	--	PSOE
II	1991 1992	108 321	--	Regularización por "inserción y arraigo"	Un mes de residencia en España	PSOE
III	1996	21 294	3 834	Legalizar a titulares de permiso al menos 1 vez y a sus familiares	Residencia en España antes 1.01.1996	PP
IV	2000	163 352	80 975	Legalizar a poseedores(as) alguna vez de permiso o que lo hayan solicitado	Residencia en España antes 1.06. 1999	PP
V	2000	20 352	--	Retorno Voluntario a Ecuador*	--	PP

VI	2001	239 174	≅110 830	Regularización por "arraigo"	Residencia en España desde 1.01. 2001, incorporación laboral real/ potencial, anterior residencia, o vínculos familiares con residentes legales	PP
Total Solicitudes Legalizadas entre 1985-2001 ≅ 596 293 (Procesos Extraordinarios de Regularización)						

Fuente: Elaboración propia a partir de datos actuales aparecidos en diferentes publicaciones digitales españolas.

Entre los requisitos indispensables para acceder a los procesos de regularización se encuentran:

1. El haber sido censado en España con su debida certificación.
2. Un contrato de trabajo de un mínimo de seis meses de duración, con las siguientes excepciones: tres meses para contratos de trabajos agrícolas; seis meses repartidos a lo largo de un año para hostelería y construcción; y un contrato de al menos 30 horas semanales, (que pueden ser en diferentes hogares), para el servicio doméstico.
3. Pasaporte o documento de identificación del inmigrante.
4. Certificado de antecedentes penales del país de origen, (posteriormente las autoridades se encargan de comprobar que el, o la aspirante no han sido penalizados en España).
5. DNI o CIF⁹⁶ del empleador o empresa, y el documento de inscripción de esta última en la Seguridad Social.

Luego de formulada la petición, las autoridades pertinentes la evalúan en dos perspectivas: ¿cumple el o la aspirante los requisitos establecidos?, ¿tienen la entidad o persona solicitante, la capacidad de realizar dicha contratación?. Luego, de ser aceptada, el empleador, recibe una autorización de trabajo provisional, y el término de un mes para inscribir al trabajador en la Seguridad Social. Cumplido ese requisito recepciona el permiso de residencia y trabajo por el período de un año, del o la inmigrante, quien tendrá un plazo de 30 días para obtener su Tarjeta de Identidad.

⁹⁶ DNI (Documento Nacional de Identidad) y CIF (Certificado de Identificación Fiscal). Disponible: http://www.spainexpat.com/spain/information/id_numbers_in_spain

De manera general, según el documento legal, este programa se dirige a incorporar mayores garantías a los ciudadanos y, consecuentemente reducirle el ámbito de decisión discrecional de la Administración; contribuir al ordenamiento del problema migratorio en el país, normalizando la situación de un elevado número de inmigrantes que se encuentran en territorio español sin autorización, en una acción vinculada en todo caso a una futura relación laboral, con lo que se espera dar respuesta a las necesidades de la arquitectura del sistema migratorio nacional, cobertura de puestos de trabajo, con un seguimiento de la dinámica real de este mercado y en el de los puestos menos demandados por la población autóctona.

Asimismo, y como uno de los objetivos principales de dicha normalización, se prioriza la inmigración legal, añadiendo nuevos instrumentos para perseguir más eficazmente la inmigración irregular. A lo que el discurso oficial del ejecutivo socialista añade la protección de los derechos laborales de los inmigrantes, excluyendo la posibilidad de que puedan ser contratados de forma irregular; hacer aflorar la economía sumergida y que estos trabajadores extranjeros que ahora se benefician de servicios como la sanidad o la educación y no cotizan a la Seguridad Social ni pagan impuestos sí lo hagan y contribuyan a la financiación.

Entre los aciertos de dicha normalización se pueden mencionar:

1. El permitir legalizar su situación a un importante número de personas para lo cual, sólo tendrían que cumplir con los requisitos restantes.
2. Proporcionar a éstas, la posibilidad de acceder a un trabajo legalizado en entidades supervisadas por las autoridades estatales y aprobadas para ello; eliminando la posibilidad de convertirse en víctimas del trabajo sumergido⁹⁷, insuficientemente remunerado y desprovisto de derechos.
3. Garantizar el acceso a la Seguridad Social de esos trabajadores, hasta este momento básicamente desprotegidos.

⁹⁷ El trabajo sumergido es una consecuencia de la economía irregular, que es definida como todos aquellos procesos de producción e intercambio que tienden a sustraerse a uno o más aspectos de las características distintivas de la economía formal. Entendiendo por aquella, el conjunto de procesos de producción e intercambio de bienes y servicios regulados por el mercado y realizados típicamente por empresas industriales y comerciales con fines lucrativos, que actúan con arreglo a las normas del derecho comercial, fiscal y laboral. Inmigración y empleo.- Disponible: <http://ares.cnice.mec.es/informes/10/documentos/10.htm>

Como los mayores desaciertos o limitaciones se encuentran:

a) Su carácter limitado y selectivo hacia el mercado laboral. El Gobierno busca mano de obra y recibe personas como respuesta y, es que no se trata de un proceso de regularización de los inmigrantes en general -todos los indocumentados, con arraigo e incorporados de hecho al mercado de trabajo, etc.-, sino de una acción tendiente a legitimar la percepción utilitarista de la inmigración como mano de obra por cuenta ajena, lo que si bien pudiera contribuir a la normalización de muchos puestos en la economía sumergida, deja sin opción legal, al trabajador por cuenta propia; a inmigrantes que por determinadas razones no posean vínculos laborales: niños, ancianos, discapacitados, embarazadas, entre otros.

b) Excluye totalmente a los inexpulsables, es decir, personas que por carecer de documento de identificación, -u otras causas-, no han podido censarse, y no poseen permiso de trabajo, por lo que tampoco cumplen, ni podrán cumplir con la condición de arraigo laboral, lo cual les deja sin ninguna opción presente o futura. Existen cálculos de que estos inmigrantes indocumentados e inexpulsables, pudieran ser alrededor de 10.000 personas anualmente, a todas las que el actual proceso olvida y, condena a mantenerse en el esclavismo laboral sumergido, lo que conducirá a su vez a una mayor marginalidad, a situaciones conflictivas indeseadas, y como efecto rebote, al incremento progresivo del racismo y, el rechazo masivo a una inmigración, cuya mayor culpa y tragedia es no poseer alternativas reales de vida en sus países de origen⁹⁸.

⁹⁸ ALMAGUER, Gloria. “Procesos de Normalización en España. Centro de estudios europeos”.- Disponible: <http://www.rebellion.org/noticias/2005/3/12871.pdf>

2.7.1 Migrantes en situación irregular

Aunque en la mayoría de ocasiones, se asume que el status de irregularidad se circunscribe únicamente a las personas que entraron en el país de forma irregular, o a lo sumo a los que lo hicieron de forma regular pero con propósitos irregulares (como por ejemplo, los migrantes con voluntad de permanecer en un territorio determinado, aunque entraran como turistas) y, por lo tanto a un problema casi exclusivo de flujos y fronteras, a los que se identifica también como sin papeles, indocumentados o ilegales, hay que recordar, que la irregularidad es una situación a la que se puede llegar por diversas vías, pero la principal es el ingreso a un país sin la documentación necesaria*.

Una aproximación tipológica a la población en situación irregular comprendería tres grandes grupos: a) los que nunca han tenido acceso a la documentación necesaria; b) los que han perdido su condición de regulares y, c) los que se encuentran en situación de ilegalidad (por ejemplo, extranjeros con orden de expulsión o salida obligatoria no ejecutada, que se encuentran en libertad).

En este sentido, en la actualidad, cada día son mas las cantidades de migrantes que ingresan a España en tal situación⁹⁹, tema que en la línea restrictiva de la reforma 8/2000, se dificulta la obtención de la documentación que permite entrar legalmente en el territorio español y restringir al mínimo los derechos de los sin papeles, a su vez se dice que se favorece el negocio de las mafias que se dedican al tráfico ilegal de personas y fomenta la desintegración del irregular que hasta que no se planteen soluciones a las causas de sus problemas, seguirá llegando a España a pesar del cierre de fronteras con la ayuda o sin ella de estas mafias y, seguirá incrementando así la cifra de indocumentados¹⁰⁰.

* Estas vías pueden ser de una persona que entró al territorio de la Unión Europea sin la documentación necesaria que le permita el acceso al continente, que llegó con autorización de residencia temporal o como turista y, se quedó de manera ilegal.

⁹⁹ Dificilmente puede mencionarse una cifra exacta en el ingreso de personas en calidad de irregulares, pero según estimaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cifra en más de un millón el número de inmigrantes ilegales que ingresan a España.

¹⁰⁰ RECAÑO, Joaquín. “Factores socio demográficos y territoriales de la inmigración irregular en España”. Disponible: <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50533>

En España alguna de las medidas para combatir la migración irregular han sido divididas en: medidas punitivas y medidas correctivas.

→ Las medidas punitivas incluyen por ejemplo la aprensión, expulsión, y sanciones a los empleadores y transportistas, están diseñadas principalmente para combatir las manifestaciones actuales o la amenaza inmediata de una migración irregular.

Entre las medidas punitivas se encuentra:

✓ Control de fronteras y aprensión

La política que España y el resto de países de la Unión Europea ha implementado en estos últimos años para evitar el ingreso masivo de personas en condiciones de irregulares comúnmente ha sido llamada *cierre de fronteras*, ha planteado la inmigración como una cuestión de orden público y de mano de obra apoyándose en una estrategia fundamentalmente coercitiva y defensiva o policial que ha desembocado en un cierre de fronteras que busca -con poco éxito- recortar los flujos migratorios que componen el excedente de éstos, por lo que se considera un instrumento de regulación y por qué no decirlo, de reducción y no de sentido humanitario; pero sí consiente a aquellos flujos migratorios que aportan beneficios desde la perspectiva de mercado, tratando a las personas como si fuesen mercancías en un momento en el que, sin embargo y paradójicamente, las fronteras permanecen abiertas a la libertad de circulación de la información, bienes y capitales (proceso originado por la globalización).

Una política de cierre de fronteras que, por otra parte, no sólo no ha conseguido evitar la llegada de inmigrantes a los países que la practican sino que, además, resulta ineficaz para potenciar las denominadas migraciones pendulares, es decir aquellas en las que después de la partida se produce una vuelta al país de origen y que ha beneficiado, en definitiva, el negocio de las redes que se dedican al tráfico y explotación laboral y/o sexual de personas.

España constituye, en el caso de la inmigración irregular, una situación extrema, tanto por el crecimiento de los flujos registrados durante los últimos años como por el incremento de la población en situación de irregularidad. Si la década de los 80s representa para España el período de transformación de un país históricamente emisor a uno receptor, la de los años 90 y principios del siglo XXI, donde las personas de nacionalidad extranjera

suponen el 7% de la población empadronada en 2006, es la fase de consolidación e intensificación del nuevo papel de España en el conjunto del sistema internacional de migraciones.

Así, la comparación entre los datos del padrón continuo a 1 de enero de 2007 y los permisos de residencia en vigor a 31 de diciembre de 2006, últimos datos conocidos de los que se excluyen a los ciudadanos de la Unión Europea, permiten una primera estimación del número de irregulares en España, cifrando éste en 1.117.228 de personas y el 47.38% de la población de nacionalidad extranjera no comunitaria.

✓ Expulsión

Un país que tiene un gran número de migrantes irregulares dentro de su territorio y, que no opta por regularizarlos o tolerar su presencia, tiene otra opción; es decir, deportarlos o expulsarlos. Pero la expulsión, aunque es un componente necesario de una política migratoria comprensiva, es una medida extrema. Es difícil de cumplir humanitaria y eficazmente y, casi invariablemente genera asuntos delicados en materia de derechos humanos, pues es en este sentido que se habla de una violación a los derechos humanos de las personas (derecho a la libre circulación, derecho a la integridad física y moral, etc.).

La expulsión masiva, en particular, es difícilmente consistente con el respeto por los derechos humanos fundamentales. Los acuerdos de readmisión que España ha suscrito con algunos países podrían -hasta cierto punto- suavizar la imagen de dureza que la deportación generalmente proyecta sobre el público.

La expulsión por tanto, sigue siendo una solución *ad hoc* (temporal) y de última instancia al problema de la migración irregular, a su vez ésta no puede considerarse como sustituto de un eficiente control de fronteras, u otras medidas para prevenir la entrada y permanencia irregular.

→Medidas Correctivas, éstas incluyen la regularización y el retorno voluntario. Todas se enfocan en una solución oportuna para un problema que ya existe en vez de enfocar la causa radical del problema o su posible reaparición. Entre las dos medidas correctivas que más sobresalen pueden mencionarse:

✓ Regularización

La regularización brinda un estado de residente legal a los migrantes indocumentados en circunstancias específicas. Una de las justificaciones principales de la regularización es terminar con el sufrimiento humano y la explotación de los migrantes irregulares, integrar un segmento marginalizado de la población dentro de la corriente legal de la sociedad civil y mejorar sus condiciones de trabajo en general. Por otro lado, el argumento principal contra la regularización es que tiende a promover nuevas corrientes irregulares y como resultado podría ser básicamente contraproducente, si se crea la impresión de que las amnistías se repetirán en el futuro.

✓ Retorno voluntario

Muchos migrantes irregulares, desilusionados y desanimados por la falta de oportunidades laborales adecuadas, por un bajo nivel de vida y de vivienda, por la prolongada separación de sus familias y por una existencia insegura y marginalizada en el país receptor, están ansiosos de regresar a sus casas. Sin embargo, el miedo al cómo serán tratados al retornar, así como un futuro incierto en su país de origen con frecuencia les retiene en algunos casos a permanecer en la sociedad española¹⁰¹.

Todas estas formas de intentar normalizar la situación de los migrantes, no han dado los resultados tan esperados, como se concebían al inicio de la puesta en marcha, sin embargo, al analizar el tema de los migrantes regulares es necesario tener un conocimiento claro de lo que esto implica, es decir su integración en la sociedad española receptora.

¹⁰¹ Elementos de una respuesta a la migración irregular. Disponible : www.crmsv.org

2.7.2 Integración y ciudadanía *vrs.* Retorno de irregulares

Al hablar del tema migratorio, siempre se traza la línea entre las personas que ingresan legalmente al país y, aquellas que lo hacen por sus propios medios y violentando la seguridad fronteriza. Al hacer referencia a los primeros, es inevitable abordar el tema de la integración ante la sociedad receptora, pero a pesar que el término integración es mencionado constantemente, poco se hace para ejercerlo apropiadamente.

Se habla de la igualdad de derechos y obligaciones de las personas dentro del territorio, pero al momento de ejecutarlo es imposible dejar a un lado las diferencias las cuales siempre salen a relucir, evidentemente el fenómeno migratorio es visto por todos los países receptores como un mal necesario, pues ven en esta dos caras -una positiva- el ingreso de mano de obra (no de trabajadores) y, por otro lado -la negativa- el ingreso de culturas (no de personas)¹⁰², lo que consideran pone en riesgo su propia identidad.

Con respecto a la integración de los inmigrantes, sólo pueden alcanzarse con una política migratoria verdaderamente incluyente, indiscutiblemente ese es el desafío de un Estado, crear una política que permita considerar la diversidad de personas (nacionales o no) que integran su sociedad, que permitan igualdad entre sus miembros así como el goce pleno de sus derechos cívicos y políticos. Es ante este tema, el de la integración mediante una acertada política migratoria, que surge un término al que debe hacerse alusión, el de ciudadanía*, la cual establece que todos los ciudadanos -que radican en el mismo territorio- son iguales entre ellos, se someten a las mismas leyes, la ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad¹⁰³.

Pero la ciudadanía, para muchos Estados es un término que no tiene por que ser puesto en marcha con los inmigrantes, que para ellos son considerados como extranjeros, es decir, personas que ingresan a su país, que cumplen una función -ya sea de trabajo, etc.- y luego regresan a su país de origen (ese es considerado el buen inmigrante), solamente transita por otro país, no pretende radicar para siempre ahí, por tanto no ven la

¹⁰² LUCAS MARTÍN, Javier.- “La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural”; pág. 9.

*La ciudadanía es un status, es decir, un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, en general de base territorial y cultural.

¹⁰³ BORJA, Jordi.- “Ciudad y ciudadanía en Europa”.- Disponible: http://www.uv.es/metode/anuario2001/151_2001.html

necesidad de que sean sujetos de ciudadanía¹⁰⁴ ésto contraria toda idea de alcanzar una igualdad plena y por tanto, difícilmente puede hablarse de una concesión de privilegios como los que gozan los nacionales¹⁰⁵; además, la ciudadanía ha ido vinculada a la nacionalidad, es decir, que es un estatus que el Estado atribuye a quienes son nacionales.

Mientras que el otro tipo de inmigrantes -los irregulares- no son sujetos de integración, (salvo mediante los procesos de regularización, como los que ya fueron mencionados), este tipo de inmigrantes son sometidos a otro tipo de accionar: al retorno, a la expulsión o repatriación voluntaria. Este es un tema que genera controversias –es la esencia de la nueva política migratoria adoptada por la UE, la Directiva de Retorno Voluntario de la que se profundizará en el siguiente capítulo- pues con su puesta en marcha toca aspectos relacionados con derechos humanos, libertades fundamentales, el internamiento (la gran mayoría de indocumentados que se ven sometidos al proceso de repatriación, durante los trámites previos a ella, deben permanecer en centros de internamiento), la expulsión física forzosa, la prohibición de entrada, etc. Según los Estados, es un método de lucha contra la inmigración ilegal.

Aparentemente no existe un verdadero equilibrio entre ambas visiones, la de integración y la del retorno de los inmigrantes irregulares, pero si se estudia la realidad concreta, puede apreciarse que en ambas acciones, el papel de inmigrante es relegado y, difícilmente puede considerarse como parte de la sociedad receptora, no existe una verdadera acogida de estas personas en ella, con la única diferencia que cuando se trata de usar el término de integración se permite la permanencia del inmigrante por algún tiempo gozando de ciertos derechos. Mientras que a los irregulares la única opción que se les brinda es la de regresar a su país de origen ya sea voluntaria u obligatoriamente, pero la finalidad es la misma, deben regresar por donde vinieron.

En los marcos regulatorios en materia de migración contemplados en Europa, cabe mencionar que el común denominador de ellos es la protección en las fronteras externas y, en las entradas de los flujos migratorios; éstas medidas se han ido intensificando gradualmente con el fin de mejorar sus controles.

¹⁰⁴ El art. 10 del Tratado Constitutivo Europeo establece que la ciudadanía es un privilegio exclusivo de los ciudadanos de los Estados nacionales europeos.

¹⁰⁵ Entre esos privilegios pueden mencionarse el acceso al mercado de trabajo, las posibilidades brindadas para reunir familias, residencia a largo plazo, la participación en la vida política, acceso a la nacionalidad y, no ser sujetos de ningún tipo de discriminación.

Ahora bien, una vez estudiado en su conjunto el accionar político en materia de migración de la UE como comunidad, se abordará el tema de los marcos regulatorios desde la perspectiva de España. Cómo este país elabora sus políticas migratorias, así como las modificaciones que han sufrido.

2.8 Política migratoria de España en el siglo XXI

El primer intento de España por legislar la inmigración fue bajo el gobierno socialista. Se había previsto la admisión de España a la Comunidad Europea en 1986, con lo que el país sentía la presión de amoldarse a la legislación comunitaria, que imponía restricciones a la inmigración de ciudadanos de países ajenos a la Comunidad Europea.

En 1985 regía la primera ley española en la materia, la Ley de Extranjería, que cobijaba los derechos y libertades de los extranjeros en España. En esa legislación se encaraba la mayor parte del fenómeno migratorio como algo temporal, centrando las disposiciones en torno al control de los inmigrantes que habitaban ya en territorio español. Ante todo, en términos generales se concebía a los inmigrantes como trabajadores cuya condición debía ser reglamentada por el Ministerio del Trabajo.

Debido a esta concentración en controlar el acceso de los inmigrantes al mercado laboral, se entorpeció la reunificación de las familias y se dificultó la residencia de los extranjeros en España.

Las nuevas normas exigían que los inmigrantes esperaran a tener una oferta de empleo antes de solicitar visados de trabajo y permisos de residencia y, además dificultaban muchísimo la renovación de los permisos necesarios.

Como consecuencia, fueron muchos los inmigrantes que terminaron en una situación de ilegalidad. Además, la ley de 1985 contemplaba la imposición de sanciones a los empleadores, pero su aplicación fue muy débil.

No obstante, en 1996 se promulgó el reglamento de desarrollo de esta ley en el que se abordó la inmigración como un fenómeno estructural y se reconoció a los extranjeros una serie de derechos subjetivos. Entre éstos figuran el acceso a la educación, la igualdad y el derecho a la asistencia letrada y a contar con un intérprete a la hora de tratar con las autoridades.

De igual manera, el reglamento fortaleció la facultad que tienen los gobiernos regionales de proteger los derechos de los inmigrantes menores de edad y estableció un sistema de cuotas para los trabajadores temporales. Por último, sirvió para establecer una categoría de residente permanente y para contemplar oficialmente en el marco de la ley el concepto de la reunificación familiar.

Más recientemente, en enero de 1998, surgió una iniciativa encaminada a resolver el problema de la integración. Con el apoyo de tres partidos políticos, a saber: Izquierda Unida, Convergencia y Unió y el Grupo Mixto (pero sin el respaldo del Partido Popular, que ha gobernado desde 1996), se aprobó la *Ley orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su Integración Social* (Ley 4/2000), que entró en vigor el 12 de enero de 2000. Dicha ley es notable por el amplio consenso político con que contó para su promulgación, por su enfoque claro en pro de la integración, por los derechos políticos y sociales que puso al alcance de los extranjeros de países ajenos a la Unión Europea y por haber reconocido la dimensión permanente de la inmigración.

Más importante aún es el hecho de que esta ley ha marcado en España la transición de una normativa centrada en controlar los flujos de inmigrantes (política de extranjería) a una que aborda desde una perspectiva más amplia el asunto de la inmigración y la integración en España (política de inmigración). Ello no se debe tanto a que haya dado reconocimiento a los derechos de los inmigrantes, sino a que concibe la inmigración como un fenómeno permanente, con una serie de instrumentos políticos y administrativos dirigidos a reglamentarla.

La *Ley 4/2000, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, fue criticada extensamente por el partido de gobierno, el Partido Popular, que consideró que era demasiado blanda y que se apartaba de las líneas más restrictivas promovidas por la Unión Europea. La mayoría parlamentaria de que disfrutó dicho partido después de las elecciones de marzo de 2000 le permitió adoptar la Ley 8/2000, por la que se enmendó la ley orgánica precedente. Las disposiciones reglamentarias para promulgar dicha ley entraron en vigor a mediados de 2001 y dictaron un programa de reforma del sistema de concesión de visados y permisos de residencia y de trabajo.

Por otra parte, en el contexto de la alineación de las normas de esta ley a las políticas comunes del resto de Europa en materia de inmigración y asilo, se contemplaron

medidas de acceso y control, se reflejó el deseo de garantizar la integración de los residentes legales y limitar la inmigración no autorizada, y se allanó el camino hacia la firma de acuerdos de cooperación con los principales países de donde proceden los emigrantes, encaminados a manejar los influjos desde el punto de origen.

España ha suscrito diversos acuerdos bilaterales de este tipo con:

1. Ecuador: Acuerdo de Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios 29-05-2001
2. Colombia: Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios Laborales 21-05-2001
3. Marruecos: Sobre mano de obra 25-07-2001
4. República Dominicana: Sobre regulación y Ordenación de Flujos Migratorios Laborales 17-12-2001
5. Polonia: Sobre regulación y Ordenación de Flujos Migratorios 21-05-2002
6. Rumania: Sobre Regulación y Ordenación de Flujos Migratorios 23-01-2002¹⁰⁶.

Tales convenios se concentran en la negociación de fórmulas administrativas para el acceso a España y a su mercado laboral.

En los mismos se reglamentan las oportunidades laborales y se dispone lo referente a la comunicación de ofertas de empleo, la evaluación de condiciones profesionales, el transporte y la admisión de personas. Además, estos convenios contribuyen a mejorar los derechos laborales y sociales de los inmigrantes y las condiciones de trabajo de quienes inmigran. De la misma manera, los convenios contienen cláusulas especiales que cobijan a los trabajadores de temporada, con medidas para facilitar el regreso a sus países de procedencia.

Ahora bien, la ley del año 2000 fue el punto de partida para la puesta en ejecución del Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España.

¹⁰⁶ TERRON, Ana. “Migraciones y Relaciones con países terceros”.-Documento en pdf.

El llamado Plan Greco es una iniciativa plurianual lanzada en 2001, con una vigencia prevista hasta el 2004. El Plan Greco, que es competencia del Ministerio del Interior -más precisamente del Departamento de Inmigración-, tiene como finalidad tomar medidas en cuatro ámbitos clave:

1. El diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea.
2. La integración de los residentes extranjeros y de sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de España.
3. La regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
4. El mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

Entre los principales objetivos del programa están:

- Fijación de criterios, coordinación y cooperación institucionales en todos los aspectos relativos a la extranjería, inmigración y asilo; brindar apoyo a la formación, investigación y desarrollo de programas técnicos de inmigración y asilo.
- Mejora de la gestión de los flujos de inmigración de protección, que se presentan en territorio español, entre otras. Para el año 2002, cuando aún no han sido resueltas las controversias sobre la ley que restringía derechos sobre los indocumentados, comienzan las declaraciones sobre la adopción de un nuevo texto legal aún más restrictivo.

Entre alguna de las condiciones que España impone, para la entrada de extranjeros a su país, es la necesidad de contar con un trabajo, para que de esta manera pueda gozar del permiso de trabajo, así como de residencia. Aunque en la práctica, las legislaciones de los años 2000-2001 no han sido puestas en marcha, pues han sido otorgados aproximadamente 400.000 permisos de trabajo¹⁰⁷.

¹⁰⁷ ORTEGA, Nieves. “España hacia una nueva política migratoria”.- Disponible: www.migrationinformation.org

2.9 Conclusión capítulo II

En resumen, para impulsar la creación de políticas migratorias europeas acertadas, debe hacerse énfasis en los beneficios que estos flujos de personas tienen no solamente en los países emisores, sino también en los receptores de ellos. Debe dejarse a un lado la estigmatización de éste fenómeno.

La migración debe ser considerada como un tipo de intercambio (que se ha dado a través de la historia y, difícilmente puede hablarse de frenarla) que beneficia a ambas partes, que genera progreso y estabilidad –aunque no en la misma medida-, el verdadero desafío para Europa (y claramente de España) se encuentra en la elaboración de una política migratoria que cree un balance perfecto entre los costes y beneficios que trae consigo la entrada de flujos migratorios, sean estos en calidad de regulares o indocumentados.

Por otra parte, ante el tema de la migración hacia los Estados europeos, éstos responden a tales movimientos, con la elaboración de una serie de políticas en materia migratoria que le permitan al Estado salvaguardar sus fronteras y controlar las entradas y salidas de personas.

Los Estados como tales tienen el derecho y la obligación de crear filtros que les permitan velar por su seguridad y la de sus ciudadanos.

En la elaboración de dichas políticas puede reflejarse el temor de los Estados de la posible amenaza que suponen los inmigrantes, por lo que sus políticas son consideradas de defensa nacional.

Además el uso de los términos inmigrantes y problema social como sinónimos, da como resultado que el combate a la migración se considere el centro de las políticas relacionadas con el orden público y la seguridad.

Con respecto a la puesta en marcha de las políticas migratorias de una forma errónea, es que muchas veces estas se ven reducidas a la función de policía de fronteras así como de contabilidad estadística, que permita saber el número de inmigrantes que un país necesita y no caer en el excedente.

Ahora bien, la diferencia que se hará siempre presente entre los tipos de inmigrantes de acuerdo a su condición jurídica, difícilmente cambiará, pero lo que no debe olvidarse es independientemente de su condición jurídica, ambos representan un aporte para el país que los recibe, ya sea en calidad de mano de obra, como estudiantes (constituye una reserva de mano de obra calificada), aporta a la economía, mantiene joven a su sociedad, etc.

En conclusión y, como se ha venido mencionando, el verdadero desafío se encuentra en crear una política migratoria a la luz de los beneficios y costes que tiene el ingreso de migrantes legales o no, creando un espacio de igualdad entre los miembros que conforman la sociedad y, al mismo tiempo, poner en marcha de una forma práctica las políticas migratorias que permitan regular las entradas de personas en calidad de irregulares, pero sin que su objetivo sea netamente el de policía fronteriza, por que como se sabe, el Estado está en la obligación de proteger su territorio y por tanto controlar las entradas y salidas al mismo, pero no por ello faltará al respeto de los derechos de los migrantes.

Capítulo III La nueva política migratoria adoptada por la Unión Europea: Directiva de Retorno Voluntario

3.1 Adopción de la nueva política migratoria bajo el carácter de Directiva

Antes de empezar a abordar de lleno el tema de la Directiva de Retorno, debe tenerse claro a qué se refiere al hablar de ésta, entendida como un acto normativo dispuesto por la Comisión Europea.

Hay que resaltar que los actos legislativos de la Unión Europea pueden tener diferentes formas: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y opiniones, aprobadas por las instituciones de la Unión de acuerdo con los tratados. En el caso de esta nueva política se decidió adoptarla bajo la forma de directiva.

De acuerdo con lo establecido en los tratados de Roma¹⁰⁸, una Directiva es una decisión colectiva mutuamente obligatoria aprobada por los Estados miembros, la cual obliga a todos o parte de los Estados miembros en cuanto al objetivo a alcanzar, sin embargo les permite elegir la forma y los medios para conseguir tales objetivos.

Las directivas de la Unión suelen tomar la forma de lo que se acostumbra a llamar directivas de doble enfoque. Eso quiere decir, que la Comunidad Europea debe establecer un método de cumplir la directiva (desarrollándola completamente), y que generalmente se realiza mediante una Norma Armonizada (cuyo cumplimiento presupone el cumplimiento de Directiva), también es posible cumplir con la directiva por otros medios externos, para lo cual es necesario (generalmente) realizar un análisis de riesgos y certificarlo en un Organismo Notificado por medio de un examen.

Al contrario de los reglamentos comunitarios, las directivas no son de aplicabilidad directa en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. La directiva obliga a los Estados miembros a aplicar una serie de medidas, lo cual conllevará una trasposición de las mismas al derecho nacional de cada Estado. Sólo será a partir de la trasposición que los ciudadanos podrán alegar o reclamar los derechos que en la directiva se les reconozca.

¹⁰⁸ Son dos tratados de la Unión Europea. firmados el 25 de marzo de 1957. Ambos tratados fueron firmados por Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, y los Países Bajos. El primero estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo estableció la Comunidad Europea de la Energía Atómica. “Historias de Relaciones Internacionales durante el siglo XX”.- Disponible: <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/tratadoroma.htm>

Por otra parte, se ha reconocido en ocasiones el derecho de un particular a reclamar daños y perjuicios a un Estado miembro que hayan sido ocasionados por la trasposición defectuosa de una directiva.

Según la jurisprudencia del T.J.C.E.¹⁰⁹, se permite a los particulares invocar el efecto directo de los preceptos de la directiva que les confieran derechos de forma clara, precisa e incondicional frente a las administraciones nacionales. El Tribunal ha aceptado únicamente el efecto directo vertical (intocabilidad en relaciones entre particulares y administraciones) de las directivas en estos supuestos, pero no les ha reconocido efecto directo horizontal (intocabilidad en relaciones entre particulares). El particular puede alegar los derechos que le confiere la directiva, pero el Estado no puede exigirle las eventuales obligaciones, sin embargo para que puedan gozar de efecto directo deben ser claras, precisas y no dejar margen de apreciación¹¹⁰.

Una vez señalado lo que comprende una directiva y, antes de entrar en esencia del presente trabajo de investigación -la nueva política migratoria adoptada por los países miembros de la Unión Europea- y, tomando en cuenta la necesidad de crear un marco común que les permita fortalecer los lazos que los une como comunidad, así como dar un paso más para una verdadera unión -como ellos establecen-, es necesario preguntarse por qué surge esa necesidad, por qué crear un marco común que regule las entradas y salidas en los territorios de los países miembros, debido a que siendo parte de una misma comunidad, tienen características que los hace sumamente distintos.

¿Es acaso que las políticas con las que antes contaban no dieron los resultados esperados?, o simplemente se vieron en la necesidad de fortalecerlas debido a las enormes cantidades de personas que diariamente emprenden el viaje para alcanzar su sueño europeo. Para saber las razones que impulsaron la creación de una política comunitaria relativa a la migración aplicable al espacio jurídico de la Unión Europea, llamada Directiva de Retorno Voluntario, es necesario hacer una síntesis sobre las anteriores legislaciones que regían este tema.

¹⁰⁹ El T.J.C.E. es el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Fue creado en 1952 por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Sus funciones principales son: comprobar que los actos de las instituciones europeas y de los gobiernos son compatibles con los tratados (recurso por incumplimiento, recurso por omisión y recurso de anulación) y; pronunciarse, a petición de un tribunal nacional, sobre la interpretación o validez de las disposiciones del derecho comunitario (petición de decisión prejudicial). Disponible: http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_court_justice_es.htm

¹¹⁰ Actos legislativos de la Unión Europea. Disponible : <http://www.europarl.europa.eu>

Para comenzar, debe aclararse que es a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, que puede hablarse de políticas comunes en materia de inmigración. Anteriormente a este tratado, lo que existía eran políticas de cooperación relativas a las migraciones (según lo establecido en el Acta Única Europea), en este ámbito previo al Tratado Maastricht se creó un espacio de cooperación intergubernamental relativos a la migración (Acuerdo Schengen), en lo cual participaban los países de la entonces Comunidad Europea, el desarrollo de esta participación es mediante el Convenio de aplicación.

Este tiene como objetivos centrales: la abolición total de los controles fronterizos al interior de la UE, una política común de visas, la lucha contra la inmigración clandestina, así como el establecimiento de normas comunes de repatriación^{*}, el establecimiento de redes de cooperación policial y posibilidad de persecución policial fronteriza, intercambio de información mediante el Sistema de Información (SIS) y establecimiento de una política común de asilo y examen de solicitud del mismo realizado por un sólo país¹¹¹. Todos y cada uno de estos manifiestos han sido desarrollados por los diferentes instrumentos adoptados por los países de la Unión y, contribuye al perfeccionamiento del llamado Espacio de libertad, seguridad y justicia.

El punto clave en la política común migratoria de la UE, es traducir los términos bienestar y defensa nacional a una sola acción, la supresión de fronteras interiores -por tanto la libre circulación de ciudadanos europeos- y, el reforzamiento y mayor control sobre las exteriores que lleva consigo el anhelo de frenar lo más posible -si no es que en su totalidad- las entradas de ilegales a sus territorios, esto se ve plasmado en tres de sus instrumentos legislativos que más destacan; por una lado el Acuerdo Schengen, que en su traducción a la realidad no es mas que un reforzamiento de los controles de entrada mediante el Sistema de Información Schengen (SIS)^{**} anteriormente mencionado.

* Este es uno de los objetivos que encaja perfectamente con la Directiva de Retorno aprobada, por que no solamente se centra en el control riguroso relativo a los flujos de personas, sino también a los que ya se encuentran dentro de las fronteras de la Unión en calidad de indocumentados, pero de ello se abordará con detalle más adelante.

¹¹¹ Con relación a la política de visados, se centran en la creación de oficinas consulares comunes, así como un Sistema Común de Identificación de visados (VIS Visa Information System) que almacene los visados expedidos, denegados, solicitados, prorrogados y anulados. Los datos tendrán una vigencia de 5 años. La estructura del VIS será similar a la de SIS.- GIL ARAUJO, Sandra. “Las Migraciones en las políticas de la fortaleza sobre las múltiples fronteras de la Europa comunitaria”; pág. 14.

^{**} Los datos manejados por el SIS pueden ser almacenados durante tres años. Actualmente pueden almacenarse datos como fotos, huellas digitales, ADN, etc. El SIS es responsabilidad del Consejo

Además con este acuerdo la vinculación entre inmigración-delito aumentó aún mas, pues vincula la supresión de las fronteras interiores de su espacio comunitario con el reforzamiento de los bordes externos, como mecanismo que garantice la seguridad dentro del espacio de la Unión. Es en esta parte, donde la migración toma una nueva cara, ya no es solamente asociada con personas que entran de forma ilegal o no a sus países en busca de empleos y una mejora en su calidad de vida, sino que es asociada como uno de los peligros que debe combatirse, junto a este el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado¹¹².

El segundo instrumento elaborado con la intención de frenar en buena medida el ingreso de inmigrantes ilegales es el Convenio de Dublín –conocido actualmente como Reglamento Dublín- en materia de Asilo, el cual crea más restricciones y por tanto hace más difícil la concesión del mismo*.

Y por último, el Reglamento Común de Visados**que significa básicamente el establecimiento de una lista cada vez más amplia de países, para la imposición de visados dentro del territorio de la UE. Pero ante este escenario de restricciones, el Tratado de Ámsterdam establecía de manera obligatoria la creación de una política común de inmigración a partir del 2004, sin embargo estas iniciativas que llevan implícitos los derechos de los inmigrantes nunca han sido puestas en marcha –por lo menos no de la manera en que generará grandes beneficios para los sujetos de las mismas, un

¹¹² Para los países europeos el ser inmigrante indocumentado se ha convertido en un delito, en un crimen contra su sociedad y en un mal que deben combatir, esto se reflejó en una reunión informal que se celebró el 14 de febrero de 2002 en Santiago de Compostela, España, donde los ministros de Justicia e Interior de la UE se comprometieron a impulsar los trabajos necesarios para que EUROPOL sea más eficaz en la lucha contra todas las formas de delincuencia, sobre todo contra el terrorismo, inmigración ilegal, narcotráfico y falsificación del euro.- GIL ARAUJO, Sandra; pág. 12. “Las Migraciones en las políticas de la fortaleza sobre las múltiples fronteras de la Europa comunitaria”.

* Con respecto al mayor control y restricción a la hora de otorgar el derecho de asilo, se concreta en las resoluciones aprobadas en 1992 por los Estados miembros de la Unión, estas resoluciones son conocidas con el nombre de *Terceros países seguros*, esta implica que cualquier solicitante de asilo puede ser devuelto al primer país considerado seguro por el que haya pasado en su camino a la UE, la siguiente resolución se conoce como *Países de origen seguro* y supone que las solicitudes de asilo de personas provenientes de países que no representan un gran riesgo, serán rechazadas por carecer de fundamento.

** El visado es una autorización procedente de un Estado, extendida sobre el pasaporte, título de viaje u otro documento admitido como válido para el cruce de fronteras, que habilita a su titular a presentarse en los puestos fronterizos y solicitar la entrada, permitiendo al Estado conocer la finalidad del viaje, duración y otras exigencias que permitan adivinar las intenciones de quienes solicitan la entrada a determinado territorio.

ejemplo claro de ésto, es la aprobación de la directiva de reagrupación familiar¹¹³, cuyo resultado fue el del endurecimiento de las legislaciones nacionales relativas al tema.

Las cuestiones relacionadas con lo derechos de los que debe gozar el inmigrante, parecen secundarias, lo cual es respaldado en los puntos de mayor interés para el Consejo, entre éstos se encuentran: a) Reforzar los controles fronterizos y el control consular, b) Establecer largos periodos transitorios (existe un consenso que comprende de 3 - 5 años) en la libre circulación de personas en los países de la ampliación, c) Imponer obligaciones a los países de la ampliación para el reforzamiento de sus propias fronteras, d) Luchar contra la inmigración ilegal y configurar un sistema europeo de control migratorio, basado en los denominados cupos de inmigración y en el desarrollo de los convenios de readmisión de inmigrantes ilegales mediante el chantaje a los países origen del flujo de supresión de ayudas establecidas en Acuerdos de Cooperación y, e) Restringir el uso del derecho a solicitar asilo¹¹⁴. Las únicas partes en las que los inmigrantes se ven relacionados son en la creación de mayores restricciones para que éstos entren a su territorio.

Pero todo este accionar es totalmente opuesto a las necesidades que el mercado laboral europeo presenta¹¹⁵ –como ya se mencionó anteriormente, necesita grandes cantidades de fuerza de trabajo tanto calificada, como no calificada- esto debido a que la mano de obra procedente del exterior (o de terceros países, como ellos llaman a los que no pertenecen a la Unión) constituye una parte irremplazable en muchos de los sectores productivos y de servicios. A pesar de esa necesidad de trabajadores inmigrantes documentados o no, resta importancia ante el término protección de sus fronteras, y todo ello se traduce en la creación de políticas restrictivas y alejadas lo mas posible de una integración inmigrante-sociedad europea.

Las acciones de los países miembros de la Unión en torno a las necesidades del mercado laboral son tratadas mediante el otorgamiento de permisos de trabajo casi exclusivamente, a los trabajadores inmigrantes estrictamente necesarios para la cobertura de ciertos segmentos. También se está introduciendo ese aspecto de recorte

¹¹³ Directiva de Reagrupación familiar.- Disponible: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133118_es.htm

¹¹⁴ GÓMEZ MOVELLAN, Antonio. Políticas migratorias, neoautoritarismo Made in Europe. Documento mimeografiado

¹¹⁵ Según estimaciones, para el año 2040 los países miembros de la UE requerirán la entrada de al menos 50 millones de inmigrantes. Disponible: www.migrationinformation.org

de derechos sociales y económicos de los ya residentes, ejemplo de ello son los cambios en las legislaciones que tienden a ampliar el plazo para conseguir permisos de residencia permanente, tienden a restringir el derecho a la reagrupación familiar, se quieren eliminar las vías existentes para la regularización de los inmigrantes clandestinos y se implementan las expulsiones, devoluciones en frontera y las repatriaciones forzadas.

El verdadero problema al tratar el tema de la migración, es que al buscar frenar estos movimientos de personas, generalmente el abordaje del mismo es equívoca, por lo que no se alcanzan los resultados que se esperan (caso claro de la UE que ha elaborado diferentes instrumentos que no producen los efectos deseados). En este sentido, las soluciones que muchas veces se proponen son a corto plazo, y una forma de ilustrarlo es que consideran que para frenar la entrada de personas indocumentadas, basta con el aumento del control en sus fronteras exteriores.

La forma acertada de abordar el tema de la migración es desde sus causas, donde radica la esencia de tales movimientos, esto puede lograrse a partir de una visión global del escenario internacional y, a partir de ello recoger el causal de los mismos. De forma general podrían identificarse como causas principales: la pobreza, los bajos niveles de vida en los que muchas personas se ven obligados a desenvolverse, escasas oportunidades de empleo digno, los conflictos civiles y políticos; toda esta serie de aspectos representan una fuerza motora para que las personas tomen la decisión de salir de sus países de origen y buscar nuevas y mejores oportunidades fuera de sus propias fronteras.

En ese caso y partiendo del causal mencionado, los Estados deben abordar esos temas, no pretendiendo resolver los problemas de otros Estados, pero sí contribuyendo a que mejore el entorno, debido a que si una persona cuenta en su país de origen con todas las posibilidades para desarrollarse, una calidad de vida digna que le permita alcanzar sus metas, difícilmente tomará la decisión de emigrar de forma ilegal a otro país, exponiendo su seguridad y alejándose de su familia.

No puede especificarse con certeza en el presente trabajo las directrices que los Estados deben seguir para controlar la entrada de personas indocumentadas a su territorio, pues como ya se mencionó, deben estudiarse detenidamente las causas que las impulsan y recuérdese que cada país tiene su propia realidad, por tanto no existe una receta estricta sobre cómo abordarlo, pero tomando como referencia las causas ya mencionadas, puede hablarse de luchar contra la pobreza (no puede hablarse de erradicarla en su totalidad,

pero sí puede disminuirse), mejorar las condiciones de vida de las personas, aumentar la oferta de empleo, consolidar los Estados democráticos y garantizar el respeto de los derechos humanos.

Estas posibles soluciones, o mejor dicho medidas de abordaje, representan un primer paso para que la puesta en marcha de una bien elaborada política migratoria, dé los resultados que se esperan, es ahí donde entran las medidas de control, entre las cuales pueden mencionarse: la cooperación y asistencia mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados (en este caso los Estados miembros de la UE), un control efectivo de las fronteras exteriores por profesionales con formación especializada, asistencia a los países de origen y tránsito, con el objetivo de promover el retorno voluntario y ayudar a las autoridades de esos países a mejorar su capacidad para combatir de manera eficaz la trata de seres humanos, así como cumplir las obligaciones de readmisión de migrantes.

Otro punto que no puede escaparse y que no permite que la migración sea tratada de forma correcta, es esa relación (que ahora parece inamovible) entre migración, delincuencia y terrorismo. Este último punto, fue el que generó una radicalización total de las políticas migratorias, difícilmente lo acontecido en Estados Unidos el 11 de septiembre, así como los atentados en Madrid el 11 de marzo de 2004 y en Londres el 7 de julio de 2005 pueden dejarse a un lado, sin embargo tampoco justifica que la forma de tratar el tema de la migración de indocumentados permita relacionarlos con personas que cometen crímenes de *lesa humanidad*. A partir de esos acontecimientos, la migración se enlaza con la seguridad nacional. La lucha contra el terrorismo ha impactado fuertemente las formas de percibir y gestionar la inmigración.

Por tanto, la actual política migratoria puede resumirse en la priorización de las iniciativas que tienen como finalidad el fortalecimiento fronterizo, poco o nulo énfasis en políticas de integración social entre nacionales e inmigrantes, la búsqueda de soluciones a corto plazo y falta de visión futura, etc.

Pero dentro de toda esa gama de políticas que abordan el tema de la inmigración de indocumentados, el trato al migrante y el retorno de los mismos surge una nueva iniciativa, la Directiva de Retorno Voluntario, que constituye el eje central de este trabajo, la nueva cara que la política migratoria europea ha adoptado y que está programado poner en marcha en el año 2010, a continuación se ampliará más sobre ella.

3.2 Surgimiento de una política comunitaria: Directiva de Retorno Voluntario

A lo largo de la historia de las legislaciones sobre migración de los países de Europa -adoptadas ya sea de manera individualizada o en conjunto- se han ido poniendo en marcha una serie de medidas dirigidas al combate de las causas –que ellos identifican como tales- y la protección de las fronteras y costas; buscando de esta manera frenar flujos irregulares, pero los resultados que hasta el momento han tenido son desalentadores, por un lado se encuentran con el desafío de crear modificaciones en las leyes en materia de migración, por lo que consideran acertado aumentar las restricciones para el ingreso a su territorio y, por otro, con el aumento acelerado de entrada de indocumentados a pesar del endurecimiento legislativo y el aumento en la vigilancia fronteriza.

Todo ello ha dado como resultado (en los órganos de la Unión, como en los Estados miembros) sobresaltos políticos, conflictos sociales, críticas ante las medidas que se adoptan, etc. Generando así, una toma de conciencia de que la inmigración es un problema de la Unión, por tanto sus órganos representativos deben establecer una política común de inmigración y llevar a cabo acciones de manera coordinada.

En este sentido, la UE ha realizado acciones de ayuda al desarrollo de los países emisores, de comunicación y, también de vigilancia de las costas de estos países, de lucha contra el tráfico de los seres humanos, implementando políticas de retorno y evaluando las políticas existentes. Por su parte, la Comisión Europea también ha dictado acciones a desarrollar en los Estados miembros como: perseguir a los empresarios que contratan ilegalmente a los inmigrantes sin papeles, que generan una explotación y a su vez, refuerzan el efecto llamada.

Debido a todo el accionar necesario para ejecutar un verdadero control sobre la inmigración ilegal, es que se comienza a tomar con más seriedad la creación de una política común en materia de migración, ello respaldado por la afirmación hecha por la Comisión en su comunicación relativa a una política comunitaria de retorno del 14 de octubre de 2002, en ella establecía que *...la acción comunitaria en materia de repatriación sólo dará plenos resultados si se inserta armoniosamente en el contexto de una verdadera gestión del fenómeno migratorio que suponga una consolidación sin ambigüedades de las vías de la inmigración regular y de la situación de inmigrantes en situación legal, un sistema de asilo efectivo y generoso basado en procedimientos*

rápidos y que ofrezcan el acceso a una auténtica protección para aquellos que lo necesitan, así como un diálogo reforzado con los terceros países a los que conviene hacer cada vez más partícipes de las cuestiones relativas a la migración¹¹⁶.

Consideraban que una política común en materia de migración no sólo permitiría una mayor eficacia al momento de ponerla en marcha, sino también se obtendrían los resultados esperados, puesto que se traduce en un esfuerzo conjunto y, lo más importante, la adopción de una política comunitaria constituye un paso más para construir una verdadera unión entre sus Estados miembros.

3.2.1 Génesis de la propuesta

Como primer antecedente, puede mencionarse la comunicación hecha por la Comisión Europea, relativa a una política común de inmigración ilegal, del 15 de noviembre de 2001, donde señala que la política de retorno es una parte integral y concluyente de la lucha contra la inmigración ilegal. Además estableció que una política migratoria debía basarse en tres elementos, estos son: principios comunes, normas comunes y, acciones comunes.

Para ese momento ya se consideraba como parte importante, impulsar una cooperación entre los Estados miembros que permitiera en ese sentido, un mejor abordaje del fenómeno migratorio. Los resultados positivos sólo se obtendrían de esa manera, con un trabajo respaldado por todos los Estados miembros de la Unión, así como sus instituciones.

Para el año 2002, la comunicación –arriba mencionada- de la Comisión que hacía referencia de las directrices de una eficiente política de retorno y, principalmente de carácter comunitario. El Consejo adoptó un Programa de ayuda al retorno el 28 de noviembre de 2002, mediante el cual solicitaba una mayor cooperación operativa entre los Estados miembros, una cooperación mas intensa con los terceros Estados, así como el establecimiento de norma comunes con el objetivo de facilitar el retorno operativo.

¹¹⁶ Fuente: “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo. Relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio”. Bruselas 2005.

Por último, el Programa de La Haya¹¹⁷, retomó el problema de la inmigración ilegal y solicitó el establecimiento de normas comunes para las personas que vayan a ser repatriadas, respetando sus derechos humanos y su dignidad. Para ello solicitó la presentación de una propuesta de la Comisión a principios de 2005.

Como resultado de esto, surge la iniciativa concreta de una nueva política migratoria de carácter comunitario en la UE, ésta es promovida por los gobiernos conservadores de París, específicamente por Nicolás Sarkozy, en Berlín con la canciller Ángela Merkel y en Roma con el Primer Ministro Silvio Berlusconi, así como por representantes de la derecha en el Parlamento Europeo, Partido Popular Europeo (conservadores), Partido Demócrata Europeo (liberales) y el bloque euro-escéptico (Contrario a la UE), pero principalmente una iniciativa de La Comisión Europea*.

Difícilmente puede hacerse una estimación exacta de cuántas personas en calidad de indocumentados se encuentra en el territorio de la UE, la Comisión Europea ha hecho un estimado de 8 millones de personas y, que alrededor de 200.000 inmigrantes habrían entrado en territorio europeo durante la primera mitad del año 2007.

En el informe del Parlamento Europeo, concretamente de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), su ponente Manfred Weber (PPE-DE¹¹⁸) reconoce que la política europea debe tomar una decisión en relación a los colectivos de inmigrantes en situación de indocumentados: o se acuerda que adquieran el status de residentes legales o, por el contrario, se articula la manera de que retornen a sus países de origen.

¹¹⁷ Este fue adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas el 4 y 5 de noviembre de 2004. Este programa recoge las diez prioridades de la Unión destinadas a reforzar es espacio de libertad, seguridad y justicia durante los 5 años siguientes. Estas prioridades son: 1. Reforzar los derechos fundamentales de la ciudadanía, 2. La lucha contra el terrorismo, 3. La definición de un enfoque equilibrado de la inmigración, 4. La elaboración de una gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión, 5. Establecimiento de un procedimiento común en materia de asilo, 6. Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración, 7. Encontrar el equilibrio entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir información, 8. Elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada, 9. Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia y, 10. Compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad.- Fuente: “Programa de la Haya: 10 prioridades para los próximos cinco años”.- Disponible: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_es.htm

* Recuérdese que es a este Órgano Ejecutivo al que se le atribuye la competencial principal en el tema de las migraciones.

¹¹⁸ Este es el Partido Popular Europeo en el Parlamento Europeo. Desde julio de 1999, el grupo PPE es el principal grupo político del Parlamento Europeo, esta compuesto por 376 diputados. De estos, la mayor parte pertenece a las fuerzas de centro y centro-derecha de los Estados miembros de la UE.- Disponible: <http://www.eppgroup.eu/home/es/aboutus.asp>

Al analizar los antecedentes de la Directiva de Retorno*, claramente se identifica la posición que la UE adopta en relación al trato del inmigrante irregular: los residentes irregulares deben abandonar territorio europeo.

En general, las decisiones de regularizar la situación de inmigrantes en situación ilegal llevadas a cabo por diversos Estados miembros no fueron bien recibidas en el resto de países europeos. Incluso se intentó prohibir esta posibilidad y así, el reciente Pacto Europeo por la inmigración¹¹⁹ no logró incluir en su texto esta prohibición.

La necesidad de abordar en el ámbito europeo las cuestiones del retorno y la expulsión de inmigrantes irregulares proviene de 2001, cuando la Comisión subrayó la necesidad de elaborar una política de retorno como un aspecto esencial de la lucha contra la inmigración ilegal. Se sucedieron varias iniciativas en esta materia hasta que la Comisión presentara la propuesta de la Directiva de Retorno en septiembre de 2005¹²⁰.

La Comisión señalaba que la política de retorno era una parte integral y crucial de la lucha contra la inmigración ilegal.

Antes de continuar con la propuesta hecha por la Comisión para un efectivo combate contra la migración de indocumentados, es necesario esclarecer cuál es el concepto – que en este caso- maneja la Comisión de la expresión “inmigrante ilegal”. Su conceptualización se basa en tres aspectos: 1) que sean nacionales de terceros países que entran ilegalmente en el territorio de un Estado miembro por tierra, mar y aire, utilizando documentos falsos o con la ayuda de redes de delincuencia organizada formadas por contrabandistas y traficantes; 2) personas que entran legalmente o con un visado o mediante un régimen sin visado, pero prolongan su estancia, y: 3) solicitantes de asilo que no se marchan tras una decisión final negativa¹²¹.

* La cual se supone que constituye el primer paso adelante hacia la construcción de una política de inmigración comunitaria.

¹¹⁹ Iniciativa francesa aprobada en el Consejo Europeo del 15 al 16 de octubre de 2008.

¹²⁰ El razonamiento de la Comisión, es que la lucha contra la inmigración irregular es parte de una política común de inmigración a nivel europeo, el accionar comunitario se ha centrado principalmente en el control de fronteras y la disuasión. Considera que difícilmente puede hablarse de un verdadero combate a la migración irregular sin la existencia de una verdadera política comunitaria. Fuente: ILIES, María. La política de la Comunidad Europea sobre la inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases.- Real Instituto Elcano.

¹²¹ ILIES, María. “La política de la Comunidad Europea sobre la inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases”.- Documento de trabajo Real Instituto Elcano.

Ahora bien, retomando la propuesta hecha por la Comisión, bautizada bajo el nombre de Directiva de Retorno Voluntario, se estableció como objetivo, el prever unas normas comunes claras, transparentes y justas en materia de retorno, expulsión, uso de medidas coercitivas, internamiento temporal y reingreso, que tengan plenamente en cuenta el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas concernidas¹²².

A lo largo de tres años, recorrido temporal en el que la Directiva fue aprobada en junio de 2008, la propuesta sufrió diversas modificaciones y enmiendas. Las negociaciones con respecto a este tema fueron muy complejas. Por un lado, entre los 27 Estados miembros y, por otro, con las instituciones comunitarias, fundamentalmente con el Parlamento Europeo que por vez primera se encontraba ante una co-decisión en lo que a esta materia se refiere, su voto a favor era necesario para sacar adelante la propuesta de la Comisión.

En general, los Estados miembros eran muy reticentes a la hora de establecer un mínimo de condiciones para la expulsión de inmigrantes en situación ilegal, poniendo en evidencia las dificultades y los diferentes criterios sobre cuestiones tales como las condiciones y los tiempos límites de detención, los mecanismos de expulsión, a quienes se puede expulsar, etc. En general, los Estados querían mantener inalterados sus mecanismos nacionales, lo que impedía avanzar en las negociaciones de la Directiva.

La propuesta original fue modificada numerosas veces y negociada bajo diversas presidencias rotativas de la UE*. Sin embargo, sería la presidencia alemana liderada por Ángela Merkel, la que propondría mayores cambios en el borrador de la Directiva.

En febrero de 2007 presentaba un documento en el que se eliminaban muchos elementos al considerar que la Comisión se había extralimitado y que bastaba con la referencia a las respectivas normativas nacionales.

La Presidencia portuguesa, dirigida por Aníbal Cavaco Silva por el contrario, realizaría un mayor esfuerzo por mejorar la propuesta alemana, previsiblemente de cara a las negociaciones con el Parlamento Europeo y, la necesidad de lograr un acuerdo con

¹²² Fuente: “Propuesta de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo”. Documento en pdf. Disponible: http://www.inspire.jrc.ec.europa.eu/pro_pozal/ES

* En este caso, la presidencia que más protagonismo tuvo en el impulso de esta Directiva fue la de Francia con Nicolás Sarkozy a la cabeza.

esta institución europea. Mientras tanto, el Parlamento Europeo, en el seno de LIBE¹²³, acuerda una posición y propone en su informe numerosas enmiendas, todo éste en septiembre de 2007.

Durante la Presidencia eslovena de Janez Drnovsek, durante el primer semestre de 2008, se comenzaron formalmente las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento, cuyo resultado sería un nuevo borrador de la nueva política, la Directiva, en el que se incluyen algunas de las preocupaciones esbozadas en el informe del Parlamento, entre las que pueden mencionarse las relativas a un período mínimo para el retorno voluntario, la posibilidad para posponer el retorno, el retorno de menores no acompañados y el derecho a la asistencia jurídica.

Este relativo acercamiento a la propuesta del Parlamento, permitió un acuerdo preliminar, pero la presidencia eslovena encontró serias dificultades para lograr un acuerdo amplio en el seno del Consejo. Al parecer, uno de los puntos más controvertidos fue la asistencia jurídica para aquellas personas sin recursos, que en un principio era obligatoria para los Estados miembros pero que luego se convertiría en opcional (ante la presión de los Estados) con la consiguiente negativa del Parlamento de aceptar este texto.

En el acuerdo final, logrado entre el Parlamento y el Consejo a principios de junio de 2008, la asistencia jurídica se establecía como obligatoria, pero con la posibilidad de que los Estados miembros limitaran su acceso según las normas establecidas en la Directiva con respecto al tema de asilo.

También se logró la inclusión del principio de “no devolución” para aquellos casos en el que el país de origen no pueda asegurar la seguridad y la libertad de la persona repatriada. Asimismo, se incluyó la limitación de las medidas coercitivas en relación a los menores y sus familias, se establecen garantías para la expulsión de menores no acompañados, etc.

¹²³ Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Entre algunas de sus competencias están: el establecimiento y desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en particular: (a) las medidas relativas a la entrada y circulación de personas, el asilo y la migración, (b) las medidas referentes a una gestión integrada de las fronteras comunes, (c) las medidas relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal.- Disponible: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=LIBE>

La aprobación de esta Directiva, sin embargo se realizó el 18 de junio de 2008 sin ninguna de las enmiendas propuestas, período del contexto europeo de deriva a la derecha (posturas conservadoras y liberales) de los gobiernos nacionales europeos, así como el lento crecimiento de su economía (ésto debido a las crisis hipotecarias, bursátiles, inmobiliarias y, escalada del petróleo).

El Consejo de Asuntos de Justicia e Interior la aprobó por unanimidad en Luxemburgo, bajo presidencia eslovena, el 6 de junio de 2008 (acuerdo previo del Comité de Representantes Permanentes del 22 de mayo) mientras que el Parlamento Europeo hizo lo propio, en primera lectura el 18 de junio del mismo año, con el apoyo parlamentario del Partido Popular Europeo¹²⁴, de los liberales y de los nacionalistas (369 a favor) y contó con el rechazo del Partido Socialista Europeo (197 en contra)*, además de 106 abstenciones. La propuesta de rechazar el texto entero de los verdes e izquierda contó con la oposición de 538 diputados frente a 114.

La Directiva tiene prevista su aplicación para 2010 y, al tratarse de una Directiva, su implementación dependerá de las acciones tomadas en cada Estado miembro de acuerdo a las especiales características de este tipo de norma europea. Se debe agregar que los Estados miembros pueden decidir no aplicar la Directiva a los ciudadanos de terceros países interceptados en las fronteras exteriores al intentar penetrar ilegalmente en el territorio del país, pero, respetando los límites dentro de los intervalos que la Directiva establece.

Los países de la UE consideran que la nueva política no es simplemente un mecanismo de protección fronteriza, sino que también brinda protección al inmigrante en muchos de los Estados europeos que antes de la aprobación de la Directiva, no contaban con normas claras, lo que da lugar a abusos contra ciudadanos en situación irregular, especialmente en lo referente al tiempo de internamiento de inmigrantes indocumentados sujetos a procesos de repatriación**.

En síntesis, la Directiva fue presentada por la Comisión Europea en el año 2005, fue aprobada por el Parlamento tres años más tarde luego de largas negociaciones con el

¹²⁴ Partido político europeo que agrupa a demócrata-cristianos, conservadores y de centro-derecha de los estados miembros de la Unión Europea.-Disponibile: <http://www.eppgroup.eu/home/es/aboutus.asp>

*Es un partido político pan-europeo cuyos miembros son de partidos socialdemócratas, socialistas y laboristas de Estados miembros de la Unión Europea, así como de Noruega.

** Esto debido a que algunos países como por ejemplo el Reino Unido, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Países Bajos y Suecia, no contemplan en su legislación ningún límite para la retención de inmigrantes.

Consejo. El contexto de la aprobación de la Directiva fue de una redirección hacia la derecha por parte de los gobiernos europeos, así como una crisis de la economía europea.

Una vez citado el proceso de nacimiento y elaboración de la propuestas, así como los actores que se vieron involucrados en las negociaciones y aprobación de la ley, es momento de entrar en materia.

3.3 Directiva de Retorno Voluntario

Una vez mencionado el surgimiento, la génesis de la Directiva de Retorno, es momento de adentrarse a ella, de saber qué es la Directiva de Retorno adoptada por los países miembros de la UE, en qué consiste y, cuáles son las expectativas que ésta crea en los países miembros con respecto al tema que tanta atención tiene, los crecientes ingresos de indocumentados en su territorio.

Para comenzar, la Directiva de Retorno es una norma que define los procedimientos de retención y expulsión de los inmigrantes en situación irregular*. La Directiva de Retorno constituye un instrumento de política migratoria, que promueve el retorno voluntario, introduce normas comunes para el retorno de inmigrantes ilegales procedentes de países no comunitarios, establece estándares mínimos para la retención temporal, con períodos máximos de internamiento e introduce un enfoque común para la prohibición de reingreso en la UE¹²⁵.

El objetivo central de esta iniciativa es prever normas comunes claras, transparentes y justas en materia de retorno, expulsión, uso de medidas coercitivas, internamiento temporal y reingreso, que tenga en cuenta el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas a quienes concierne¹²⁶.

Como se mencionó en el apartado anterior sobre la génesis de la propuesta, el tema del retorno, así como el establecimiento de una política común, no es nuevo para los países

* Es decir una persona que entró al territorio de la UE sin los requisitos formales, o que llegó con autorización de residencia temporal o, como turista, o solicitante de asilo y se quedó de manera ilegal.

¹²⁵ LARA SALINAS, Ana María. “El ABC de la Directiva de Retorno”.- Disponible: http://www.infomigrante.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=625&Itemid=350

¹²⁶ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo. Relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio. Bruselas 2005.

miembros, a lo cual pueden hacerse referencia a una serie de medidas legislativas y no legislativas que se considera constituyen los primeros hitos legislativos importantes, por ejemplo en relación a la cooperación en materia de retorno, la Directiva 2003/110/CE del 25 de noviembre de 2003 del Consejo sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea; así como la decisión 2004/573/CE del Consejo del 29 de abril de 2004, es relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión.

Entre otras medidas que constituyen el marco jurídico para el reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión están la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales que no pertenecen a algún país de la Unión, otra de ellas es la Decisión 2004/191/CE del Consejo en la cual se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros.

Una vez mencionados algunas antesalas a la propuesta de una Directiva en materia de retorno y de carácter comunitario pueden profundizarse en el centro de la misma, en qué consiste la Directiva de Retorno Voluntario, para ello se tomará como referencia el documento presentado por la Comisión Europea llamada *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio*, presentada en Bruselas el 1 de septiembre de 2005, la propuesta se divide en 7 capítulos y cuenta con 22 artículos.

Para empezar, esta Directiva será aplicada única y exclusivamente a personas con estancia ilegal* en cualquiera de los países miembros de la Unión que hayan aprobado esa Directiva¹²⁷.

Como su nombre lo indica, la Directiva consiste en el proceso de devolución de nacionales de terceros países que se encuentran en el territorio de la UE careciendo de la documentación necesaria. Los puntos clave que trata este documento son

* Entiéndase por *estancia ilegal* la presencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir con las condiciones para la estancia o residencia en ese Estado miembro.

¹²⁷ Hasta el momento, Dinamarca es el único Estado que no participa en la adopción de la Directiva, por tanto no queda vinculada a la misma. Fuente: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo. Relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio. Bruselas 2005.

➤ Retorno/ Expulsión

Esta Directiva pretende promover entre las personas que no cuentan con la documentación necesaria para radicar en alguno de los países pertenecientes a la UE, el concepto de “retorno voluntario”. Tomando en cuenta que su objetivo principal es el de crear conciencia en las personas con ese status y, no convertirse en Estados opresores y sin escrúpulos, consideran que darle la pauta a estas personas para que tomen la decisión de manera voluntaria e individual es la mejor forma que el panorama cambie en un futuro.

Específicamente, el procedimiento que se establece en la propuesta de la nueva política cuenta con dos etapas, la primera de ellas es la expedición de una decisión de retorno, ante esto, la persona sujeta a dicha solicitud de dejar voluntariamente el territorio debe ser acatada de inmediato (siete días como mínimo) con un máximo de cuatro semanas, de lo contrario, el Estado tiene el derecho de ejecutar la obligación de retorno mediante una orden de expulsión¹²⁸.

Los Estados miembros de la Unión tendrán en cuenta la situación en el país de origen y, no repatriarán a nadie cuya vida o libertad puedan estar amenazadas, para ello, el Consejo junto con el Parlamento, establecerán qué países se consideran seguros para la devolución de sus nacionales.

➤ Prohibición de reingreso

La propuesta establece la introducción de una prohibición de reingreso, la cual será aplicable si se emitiera la orden de expulsión, esta prohibición de ingreso será respetada no sólo en el Estado que emitió la orden sino, en todos los países miembros de la UE. Tal prohibición tendrá un plazo máximo de 5 años, en el caso específico de España actualmente su plazo de prohibición de reingreso es de entre 3 a 10 años. En caso que la decisión de retorno voluntario se acatara, se tendrá mayor facilidad para el reingreso en el futuro y por ende, la prohibición de entrada será obviada.

¹²⁸ Entiéndase por *orden de expulsión* cualquier decisión administrativa, resolución jurisdiccional o acto por el que se ordene la expulsión. Esta orden será expedida no solamente si la persona con estatus de ilegalidad se niega a acatar la decisión de retorno, sino también si existiese el riesgo de fuga. Fuente: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo. Relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio. Bruselas 2005.

Esta medida pretende garantizar ante la sociedad de los Estados miembros, como la de terceros países, que la política migratoria europea es firme y, tomará las medidas necesarias para su efectividad al momento de su puesta en marcha. La medida de prohibición de reingreso está ligada fuertemente con el actual mecanismo de vigilancia de fronteras.

➤ Internamiento

Al incluir en la propuesta el internamiento de los sujetos de expulsión, es para establecer un límite en el tiempo que la persona debe permanecer en esos lugares, muchos países no cuentan con ellos. Es necesario aclarar que el método de internamiento será aplicado si, transcurrido el tiempo se irrespetara la orden de retorno por parte del inmigrante, además si existiesen argumentos fundados para creer que existe riesgo de fuga y no sea suficiente aplicar medidas menos coercitivas.

La orden de internamiento podrá ser dictada por una autoridad judicial o administrativa; si la orden es emitida por una autoridad administrativa, el inmigrante puede pedir un proceso judicial que revise la legalidad de la orden. La autoridad judicial deberá validar la decisión administrativa lo más pronto posible. En el caso específico de España, este proceso no debe exceder las 72 horas.

Una vez validada la orden, la autoridad judicial podrá decidir si traslada a la persona a los centros de retención temporal, donde podrán permanecer en un período máximo de 6 meses, que pueden extenderse 12 meses más, esto dependiendo de varios factores, por ejemplo si la personas no coopera para su repatriación aportando la información necesaria, si el Estado que lo recibirá no forma parte activa en el proceso, etc.

Los Estados europeos consideran que la decisión de internamiento de estas personas es muy importante, no sólo para el cumplimiento de esta ley, sino también por que fijará los parámetros temporales entre los que una persona puede ser sujeta de detención, tomando en cuenta –como ya se mencionó– que actualmente cada país tiene normativa diferente, por ejemplo Francia tiene un período de retención limitado a 30 días, España tiene un período máximo de 40 días, Malta extiende su plazo hasta 18 meses; mientras que países como Dinamarca, Estonia, Finlandia, Lituania, Países Bajos, Reino Unido y Suecia no cuentan con período máximo de retención. Cada país tendrá la libertad de

seguir fijando el tiempo de retención, siempre y cuando éste se ubique por debajo de lo dispuesto.

Al momento que la persona sea puesta en los centro de internamiento, el Estado en el que se encuentre, debe recordar que cualquier tipo de medida coercitiva queda limitada además, son incluidas una serie de garantías y recursos jurídicos a favor de las personas expulsadas, todo ello con el objeto de evitar repatriaciones injustas y que durante el proceso se vean afectados los derechos de la persona sujeta a la Directiva.

➤ Recurso Jurídico

Dentro de la propuesta de la Directiva de retorno, existe un recurso jurisdiccional al que puede apelar el sujeto, ante una decisión de retorno o de expulsión. El recurso jurisdiccional podrá tener el efecto de suspensión temporal de la decisión (si se comprobara que la orden de retorno o expulsión es infundada puede eliminarse).

En pocas palabras, el recurso jurídico pretende comprobar la legalidad o no de la orden ya sea de retorno o expulsión, o de internamiento; esta asistencia legal debe ser proporcionada por el Estado en el que se encuentre el indocumentado y de forma gratuita. Según la Directiva, deben establecerse garantías para evitar las expulsiones arbitrarias o colectivas.

➤ Relativo a menores

Lo establecido en la Directiva, pretende darle mayor relevancia a los intereses del niño, en esa línea mantiene que *...con la Convención de los Derechos del niño de las Naciones Unidas de 1989, procede que el interés superior del niño sea la consideración primordial de los Estados miembros al aplicar la Directiva...*¹²⁹.

En ese sentido, la Directiva considera la posibilidad de repatriar a menores no acompañados, siempre y cuando sus familias o algún centro de acogida se ocupen de ellos a su llegada. Con respecto al internamiento, tratándose de menores de edad, éste será adoptado como última opción y si así fuere, por el menor tiempo posible.

¹²⁹ Fuente: “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo. Relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio”. Bruselas 2005; pág. 11.

➤ Fondo Europeo para el retorno

Todas las medidas adoptadas estarán financiadas mediante el Fondo Europeo para el retorno, el cual está previsto para el período comprendido entre 2008-2013, y que tiene destinado un fondo de 676 millones de euros.

El objetivo general del Fondo, será el de apoyar los esfuerzos realizados por los Estados miembros para mejorar la gestión del retorno en todas sus dimensiones mediante el uso del concepto de la gestión integrada y disponiendo lo necesario para que los Estados miembros puedan ejecutar las acciones comunes o las acciones nacionales que persigan los objetivos comunitarios con arreglo el principio de solidaridad, teniendo en cuenta la legislación comunitaria en este ámbito y respetando plenamente los derechos fundamentales. Este Fondo también será utilizado para costear los gastos de asistencia jurídica de los inmigrantes.

Todos los detalles que giran en torno a la ejecución de la nueva Directiva han sido cuidados, claro ejemplo de ello es el uso del Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II), pues consideran que es de suma importancia una herramienta que permita un acceso rápido y efectivo a la información sobre las decisiones de retorno, órdenes de expulsión y, prohibiciones de reingreso expedidas en cualquiera de los países de la UE.

En resumen, la Directiva de Retorno voluntario constituye la nueva cara de la política europea en materia de migración, por una parte se considera acertada la formulación y puesta en marcha de una Directiva comunitaria, pues se considera un paso adelante para convertirse en una verdadera Unión y por tanto un ejemplo de verdadera integración.

Considerando la realidad, esta política no es más, que una reacción frente al fenómeno cada vez más y más creciente de la migración a sus países, especialmente España. Lo que esta nueva decisión hace es crear más restricciones al momento de ingresar a cualquiera de los Estados miembros de la Unión, del mismo modo va formando un tipo de fortaleza, a la que muy pocos pueden acceder.

La acción de deshacerse de las personas que carecen de los documentos necesarios para un status legal, permite que exista un mejor control sobre ellos, pero no es del todo acertada como los países del Unión consideran, pues con ellos eliminan buena parte de

la mano de obra que se utiliza diariamente y que es necesaria, debido a la carencia en el mercado de oferta de mano de obra.

Antes de proseguir, se considera acertado el abordaje breve de un término que viene utilizándose cada vez que se mencionan los mecanismos a utilizar en la política migratoria de la UE, este es la seguridad fronteriza, la Directiva no ha sido la excepción, por tanto debe ahondarse más en ese concepto, a qué se refiere y cómo se pondrá en práctica.

3.4 Seguridad Fronteriza

Para empezar, la seguridad fronteriza se entiende como todo aquel accionar impulsado por el gobierno junto con las autoridades policiales del territorio, cuyo objetivo principal es la vigilancia y protección de las fronteras, bloqueando el libre paso dentro de las mismas. Desde la perspectiva europea se encuentra en la balanza dos aspectos, por una parte el derecho a la libre circulación dentro de la UE, siempre y cuando se trate de ciudadanos y, visitantes de terceros países con status jurídico legal mientras que, por otro lado se encuentra el notable aumento en la seguridad de las fronteras exteriores de la Unión, convirtiéndola -como muchos dicen- en una fortaleza. ¿Protegiéndose de qué? Pues, del excesivo número de inmigrantes que entran a su territorio de forma ilegal.

El tema de la seguridad fronteriza no es novedoso, este es legado del Acuerdo Schengen de 1985, con el que se pretendían eliminar los controles fronterizos entre sus cinco países signatarios* y, es así como se considera la búsqueda de una acción que compense la libre circulación entre ellos, considerando como la más acertada aumentar el control en las fronteras exteriores.

Como se ha mencionado, son 23 (de los 27) Estados miembros los que pertenecen la espacio Schengen, por tanto el tema de las fronteras exteriores se considera de interés general.

Actualmente, las medidas adoptadas para una mayor eficacia en la seguridad y vigilancia de las fronteras exteriores de la UE consiste en medidas operativas para cada uno de los Estados, destinadas a establecer mecanismos de cooperación y colaboración, un equipo interoperativo, un personal y un análisis de riesgos comunes, una legislación común y un

* Estos eran Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos.

reparto de las cargas entre los Estados. La legislación a la que se hace referencia es el llamado Código de Fronteras Schengen y, los mecanismos de reparto de carga y solidaridad entre las partes interesadas que se menciona, se denomina FRONTEX.

FRONTEX (del francés *Frontières extérieures*) o también conocida como la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, es una agencia de la UE que tiene como finalidad mejorar la gestión integrada –como su mismo nombre lo indica- de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión. FRONTEX surgió tras la incapacidad de los Estados miembros de ponerse de acuerdo en 2002 en torno a la creación de una Guardia Fronteriza Europea¹³⁰. Este organismo de gestión fronteriza, se creó específicamente en el año 2005 como un complemento de los ya existentes sistemas nacionales de gestión de fronteras, pues cada uno de los Estados miembros es responsable de su propia gestión fronteriza.

La tarea de FRONTEX no es la frenar la entrada de inmigrantes, sino más bien coordinar la cooperación operativa en materia de seguridad fronteriza. Se considera que la creación de FRONTEX es el primer paso concreto en el proceso de institucionalización de la gestión fronteriza de la UE, así como la solidaridad financiera entre los Estados miembros.

Para un acertado desempeño en las funciones de FRONTEX, este depende de los agentes, buques, helicópteros y demás equipos que los Estados miembros ofrezcan. Este es un accionar sistémico dependen unos de otros. Otro de los mecanismos de los que hacen uso, es la de la versión renovada del Sistema de Información Schengen denominada SIS II. El objetivo de ello es mantener datos recientes que permitan un desarrollo eficaz al momento de proteger sus fronteras, saber cuales son las partes geográficas que son más frecuentadas al momento de adentrarse a la Unión.

Sea como sea, independientemente de las herramientas utilizadas, las fronteras de la Unión se consideran deben ser inviolables por aquellas personas que no cuentan con un status legal, todos los esfuerzos, conjuntos e individuales giran en torno a ésto, a proteger el territorio de la UE de los invasores.

¹³⁰ ILIES, María. “La política de la Comunidad Europea sobre la inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases”.- Documento de trabajo Real Instituto Elcano.

3.5 Existencia de una política comunitaria en el ámbito de la inmigración

La Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 de junio de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio, puede considerarse el origen de una línea de actuación de las instituciones comunitarias a partir de la cual se trataría de ir dando cuerpo a una política sectorial (de inmigración) en el específico ámbito de la repatriación o retorno de personas nacionales de terceros Estados, inexistente en el momento actual .

Esto es, la aprobación por el Parlamento Europeo de la referida propuesta de Directiva no articula la referida política sectorial dentro de un marco en el que -cabe decir que- no existe una única política comunitaria en el ámbito de la inmigración en el momento actual¹³¹.

Como se sabe, la referida política se empezó a construir tras la entrada en vigor (el 1 de mayo de 1999) del Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, al tratar de forma común los ámbitos del asilo y de la inmigración mediante la incorporación en el TCE¹³² del Título IV, relativo a “visado, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, con la finalidad de dar cuerpo -de forma progresiva- a un espacio de libertad, de seguridad y de justicia.

Para ello, se pone en marcha el Plan de Acción del Consejo y de la Comisión¹³³ y posteriormente, el Consejo europeo de Tampere (15-16 de octubre de 1999) impulsa este objetivo de desarrollo de una política común de la UE en esta materia, que ha de constar de los siguientes elementos: colaboración con los países de origen, sistema europeo común de asilo, trato justo de los nacionales de terceros países y gestión de los flujos migratorios¹³⁴.

¹³¹ De la ROSA, Gloria Esteban. “Intervención en el coloquio: L’externalisation de la politique d’immigration de l’Union Européenne”, (2008).

¹³² “Tratado de la Comunidad Europea.”.- Disponible: http://constitucion.rediris.es/legis/1957/tr1957-03-25_tratado_constitutivo/tr1957-03-25_tratado_constitutivo.html

¹³³ Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998 (publicado en el diario oficial de la Unión Europea hoy *DOCE* Serie C, núm. 19, de 23 de enero de 1999.) Disponible: www.pnsd.msc.es

¹³⁴ Conclusiones de la Presidencia. Disponible: www.eu.int/council

Por último, el Consejo Europeo de Tesalónica* incorpora de forma específica la idea de integración de los nacionales de terceros Estados.

Cabe mencionar que el Título IV del TCE, está directamente relacionado con el Art. 14 del mismo que regula la libre circulación de personas¹³⁵ y, es por ello que las materias que comprende el Título IV siguen estando vinculadas directa o indirectamente a la libre circulación de personas, para completar la existencia de un espacio federal de entrada, circulación y residencia de personas físicas, cualquiera que sea su nacionalidad, en el interior de la UE¹³⁶.

En definitiva, tras el Tratado de Amsterdam, la libre circulación de personas sigue relacionada con la realización del mercado interior. Y, en todo caso, se mantiene la competencia de los Estados miembros para legislar en materia de inmigración, siempre que no se oponga a lo dispuesto por el Derecho Comunitario¹³⁷.

Por ello, en el momento actual no cabe hablar de una política común de inmigración, sino de medidas derivadas de las acciones de gobierno llevadas a cabo en los específicos ámbitos de competencia atribuidos a las instituciones comunitarias por los Art. 62 y 63 del TCE/TA¹³⁸ o bien con base en otras disposiciones del TCE, referidas al empleo, política social, etc. Y, en concreto, el Art. 63, 3º del TCE/TA prevé expresamente que el Consejo adopte, con arreglo al procedimiento previsto en el Art. 67.3º, en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del TA: "medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos: la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales".

¹³⁵ Como indica el art. 61 TCE ...a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo adoptará las medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas de conformidad con el art. 14 sin tomar en consideración su nacionalidad...- Disponible: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ttce.l3t4.html

¹³⁶ Del VALLE GÁLVEZ, J.A.: "La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia (I)" en, M. López Escudero/J. Martín y Pérez de Nanclares: *Derecho material comunitario*. Documento en pdf.

¹³⁷ Así lo indica expresamente el art. 63.4.2º del TCE: ...las medidas adoptadas por el Consejo en virtud de los puntos 3 y 4 no impedirán a cualquier Estado miembro mantener o introducir en los ámbitos de que se trate disposiciones nacionales que sean compatibles con el presente Tratado y con los acuerdos internacionales....- Disponible: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ttce.l3t4.html

¹³⁸ Art. 62, en el cual se habla sobre el cruce de las fronteras exteriores de los Estados Miembros en las que se establezcan normas y procedimientos que deben de aplicar los Estados Miembros para la realización de controles sobre las personas en dichas fronteras. Artículo 63, en éste se mencionan las medidas en materia de asilo y medidas relativas a los refugiados y personas desplazadas. Disponible: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ttce.l3t4.html

Así mismo, se puede decir que con la propuesta de la Directiva, no se constituye una política inmigratoria común, pues la Directiva se centra en el procedimiento de expulsión dejando a los Estados la definición de la situación de ilegalidad. Los distintos Estados miembros, serán los responsables del control de los flujos migratorios que se vinculan normalmente a las necesidades de los mercados laborales nacionales.

La disparidad en las opciones que adopten los distintos Estados para el control de los flujos migratorios y la definición de la situación de ilegalidad podría disolver la unidad de actuación ante la posibilidad de que el proceso de retorno iniciado en un Estado pueda ser revisado por otro Estado miembro.

Conforme a la propuesta de la Directiva, la decisión de retorno o la orden de expulsión, pueden suspenderse cuando el nacional de un tercer país tenga un permiso de residencia válido en otro Estado miembro o haya iniciado un procedimiento para la concesión de un permiso de residencia o de cualquier otro permiso que otorgue el derecho de estancia.

Además en el caso de que un nacional de un tercer país al que se le ha dirigido una decisión de retorno se haya trasladado a otro Estado, este segundo Estado podrá iniciar un nuevo proceso de retorno y conceder el permiso de residencia¹³⁹.

Por otro lado, en el contexto de la adopción de medidas tendentes a la articulación de una política sectorial comunitaria en el ámbito de la inmigración, es decir en la aprobación de la Directiva Retorno, el aspecto que llama la atención, es la falta de competencia de las instituciones comunitarias para regular la medida de retorno de los nacionales de terceros países, sin una previa unificación o armonización de las legislaciones de los Estados miembros en el ámbito de las formas de alejamiento de los nacionales de terceros países del territorio de los Estados comunitarios.

¹³⁹ De HARO, Alfonso Egea. Memorando Opex # 91, 2008.

Disponible: <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos/memorando-opex-n1-91-2008-la-propuesta-de-directiva-sobre-retorno-de-inmigrantes-ilegales-el-comienzo-de-una-politica-comunitaria>

3.6 Razones que justifican una armonización de las medidas de alejamiento de los extranjeros

Primeramente, es necesario aclarar qué significan las medidas de alejamiento de extranjeros en la Unión Europea. Es decir, que bajo esta denominación genérica de medidas de alejamiento se incluye cualquier disposición del derecho de extranjería y asilo de un Estado miembro que imponga el traslado forzoso de un extranjero fuera del territorio de dicho Estado, generalmente de vuelta a su país de origen o residencia, y siempre que tal medida sea ejecutada voluntariamente por el extranjero o impuesta coactivamente por las autoridades públicas, en ejercicio de sus competencias sobre gestión y control migratorio.

Ahora bien, en términos generales las razones para abordar una armonización de las medidas de alejamiento de extranjeros en la UE puede reducirse a dos: por un lado, la necesidad de aumentar la eficacia en la lucha contra la irregularidad manteniendo un elevado nivel de seguridad jurídica; y por otro lado, la necesidad de medir el elevado grado de armonización en materia de control de entrada y procedimientos de asilo, con una regulación de las medidas de alejamiento que hasta la Directiva, era excesivamente básica al basarse simplemente en el mutuo reconocimiento de decisiones a efectos de su ejecución en otros territorios.

En otras palabras, la primera razón para realizar una armonización de las medidas de alejamiento es eminente práctica, pues lo que se pretende es aumentar su eficacia. En efecto a pesar del esfuerzo para controlar la irregularidad realizado por los Estados, la tasa de ejecución de las decisiones de alejamiento ha sido relativamente reducida, ésto explica la mayor preocupación por asegurar una mayor eficiencia en la aplicación de las mismas en un espacio sin fronteras interiores que se pretende que asegure la libertad, la justicia y la seguridad interna.

Por consiguiente, es lógico que en el contexto de desarrollo de la normativa comunitaria sobre inmigración y asilo, una vez asegurado un elevado grado de armonización en el sistema de control de fronteras, la experiencia armonizadora se traslade también a los mecanismos de lucha contra la irregularidad (sanciones a los empleadores, sanciones a los transportistas, etc.).

Por tanto, la diversidad de regulaciones en cada Estado miembro tenía su origen en la ausencia de competencias y de acuerdo político en la regulación comunitaria de las medidas de alejamiento, razón por la cual fue necesario acudir a la técnica de la remisión al derecho nacional en lo que se refería al concepto procedimientos y garantías de las medidas de alejamiento*.

Sin embargo, dada la instrumentalidad de las medidas de alejamiento respecto de otras políticas comunitarias de inmigración y asilo¹⁴⁰, los problemas prácticos que esta técnica generaba, obligaron a buscar soluciones que combinaran dicha remisión a las normas nacionales con mecanismos de coordinación y reconocimiento mutuo de tales medidas entre Estados, con el fin de evitar una excesiva distorsión en la aplicación del derecho comunitario asegurando la consecución de los objetivos del mismo.

Pero a pesar de esto, a medida que se iba avanzando la visión de la regulación comunitaria y su grado de detalle, la combinación de ambas técnicas se revelaba problemática, pues el respeto de la competencia nacional en este ámbito se lograba al precio de una diversidad normativa excesiva y de una creciente inseguridad jurídica provocada por el sistema de reconocimiento mutuo.

En efecto, el mecanismo de reconocimiento mutuo de resoluciones de expulsión pasaba por alto las diferencias entre Estados en aspectos tan importantes como los motivos de expulsión, excepciones a la misma, valoración de los intereses públicos y privados, recursos y garantías, consecuencias del alejamiento, etc., pues los Estados requeridos se veían obligados a ejecutar la expulsión, a pesar de sus dudas sobre si la misma sería admisible desde el punto de vista de los principios nacionales del derecho sancionador y de las garantías individuales del administrado.

* Debe tenerse en cuenta que la armonización en materia de control de fronteras o lucha contra la inmigración irregular se había ido construyendo a partir de una serie de definiciones, conceptos y contenidos propios y autónomos del Derecho comunitario o por remisión a las definiciones y conceptos existentes en el Derecho nacional de cada uno de los Estados miembros.

¹⁴⁰ Como por ejemplo la del Código Comunitario de Fronteras, firmado el 15 de marzo de 2006. 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. Disponible: http://www.pcb.ub.es/idp/esp/11_codigos_dossier/pdf/Punto_5/schengen.pdf

Esta situación, amplificada por la existencia de cientos de miles de resoluciones de alejamiento cada año en el territorio de la Unión, es la que en última instancia justifica la necesidad de aproximar las legislaciones entre los Estados, asegurando una mínima seguridad jurídica a los extranjeros al tiempo que se potencia la operatividad supranacional de las medidas de alejamiento de extranjeros y por ende, del sistema de control migratorio en su conjunto.

En este sentido, la armonización se dirige a superar el anterior mecanismo de reconocimiento mutuo de decisiones, que se planteaba a nivel ejecutivo y, su sustitución por un sistema de libre circulación de decisiones de salida obligatoria (fase declarativa) o de retorno efectivo (fase ejecutiva) en todo el territorio de la Unión, instituyendo un procedimiento estándar de alejamiento que sirva de referencia en toda la Unión y que sea además potencialmente aplicable a casi todo tipo de medidas de alejamiento.

Así, no sólo se reconocen las resoluciones de otros Estados miembros a nivel puramente formal, con carácter fundamentalmente ejecutivo y caso por caso (como ocurre con el reconocimiento mutuo de decisiones de expulsión), sino que al compartir todas las medidas de alejamiento una estructura común se someten a unos estándares mínimos que les otorgan validez y eficacia en cualquier otro Estado miembro, desapareciendo la disparidad de regulaciones, que en ocasiones impedía la aplicación de decisiones de otros Estados.

Es más, con la regulación común del retorno se va a poder permitir clarificar el alcance de las competencias externas de la Unión sobre inmigración y asilo, que en la actualidad se traducen en la adopción de una red de convenios de readmisión con terceros Estados, pero que hasta ahora, por los motivos anteriormente detallados, se movían en diferente dirección, pues los procedimientos de alejamiento a los que se referían eran procedimientos y decisiones nacionales, distintos en cada Estado miembro .

Algo que también es necesario tomar en cuenta, es la figura comunitaria de retorno de extranjeros en el que el procedimiento de retorno es visto como una restitución del extranjero a un tercer Estado, y no como un procedimiento sancionador, tema que a continuación será abordado más a profundidad.

3.7 Estructura y funcionamiento de la figura comunitaria de retorno de extranjeros

Se puede decir que la Directiva tiene una voluntad armonizadora pero sin caer en la completa uniformización de las medidas de alejamiento. Para ello construye un concepto y estructuras autónomas de la figura del retorno que permiten a los Estados adaptar sus respectivas regulaciones de las medidas de alejamiento sin excesivas dificultades. En cierto sentido, la Directiva es considerada por muchos como el resultado de la tensión en la identificación del objeto real de la armonización, lo cual genera lógicas armonizadoras distintas, y hasta cierto punto contrapuestos.

Es decir, la Directiva permite a los Estados cumplir los objetivos que ésta impone, manteniendo sus respectivos modelos de alejamiento, estén estos basados en un procedimiento administrativo o judicial o, en una combinación de ambos, sean éstos declarativos y ejecutivos o eminentemente ejecutivos, se basen en un procedimiento estrictamente restrictivo del extranjero a un tercer Estado, o en un procedimiento sancionador con prohibición de entrada, sean éstos modelos que priorizan la ejecución voluntaria o que confían directamente en la ejecución forzosa, sean modelos que se ponderan por el internamiento o que priorizan medidas alternativas al mismo tiempo, etc.

Ahora bien, la opción dada por la Directiva de otorgar un amplio margen a los Estados para la acomodación de su normativa, no significa que la Directiva carezca de un contenido mínimo que asegure una estructura y funcionamiento comunes del retorno en los Estados miembros, sino que al contrario, el objetivo de la Directiva es lograr instaurar un sistema en el que tales decisiones puedan operar en un Estado u otro sin un control previo de aplicabilidad, es decir, las decisiones de retorno puedan circular libremente entre los Estados miembros sin trámites adicionales.

Para ello, la Directiva parte de una configuración básica del procedimiento de retorno como un procedimiento de restitución del extranjero a un tercer Estado de origen, nacionalidad o residencia o cualquier otro por razón de su estancia irregular en un Estado miembro, y no como un procedimiento sancionador.

Este dato, se deduce de la regulación de la prohibición de entrada en el art. 9 de la Directiva¹⁴¹, que sólo la impone obligatoriamente cuando se haya incumplido la obligación de salida o no se haya ofrecido la posibilidad de ejecución voluntaria de tal salida, en cualquier otro caso, la imposición de la prohibición de entrada queda en manos de cada Estado miembro, y del art. 4.4¹⁴², se puede deducir que la Directiva tampoco la impone obligatoriamente en los procedimientos de retorno adoptados en frontera en aquellos Estados que opten por aplicar el procedimiento común también en estos supuestos, de conformidad con el art. 2.2¹⁴³ de la Directiva.

Igualmente, la Directiva incorpora los dos modelos básicos de régimen de ejecución existente en los Estados miembros, aunque se destaca por priorizar la ejecución voluntaria en un plazo que no podrá ser inferior a 7 días ni superior a 30, si bien el Estado pueda optar directamente por la ejecución forzosa en algunos casos excepcionales contemplados expresamente en la Directiva (riesgo de huida, solicitudes de residencia manifiestamente infundadas o fraudulentas o cuando el extranjero suponga una amenaza a la seguridad ciudadana, el orden público o la seguridad nacional).

En estos casos, el plazo mínimo de 7 días puede reducirse, al igual que si el extranjero abandona voluntariamente el territorio del Estado miembro antes de dicho plazo; lo contrario también es posible, el plazo de salida voluntaria puede ampliarse si las circunstancias del caso así lo aconsejan, especialmente cuando exista una larga residencia previa anterior al retorno, o vínculos familiares y sociales con el territorio o los

¹⁴¹ Art 9 de la Directiva de Retorno; las decisiones de retorno irán acompañadas de una prohibición de entrada si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria, o si la obligación de retorno no se ha cumplido. En otros casos, las decisiones de retorno podrán ir acompañadas de una prohibición de entrada. La duración de la prohibición de entrada se determinará con la debida consideración de todas las circunstancias pertinentes del caso concreto y, en principio, su vigencia no será superior a cinco años. Podrá ser superior a cinco años si el nacional de un tercer país representa una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional.- Disponible : www.celare.org/archivos/docs

¹⁴² Art. 4.4 de la Directiva de retorno; por lo que respecta a los nacionales de terceros países excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva con arreglo al artículo 2.2.a), los Estados miembros: Se asegurarán de que el trato y el nivel de protección no sean menos favorables que los establecidos en el artículo 7 (límites en el aplazamiento de la expulsión, asistencia sanitaria urgente y toma en consideración de las necesidades de las personas vulnerables y condiciones del internamiento).

¹⁴³ Art. 2.2 de la Directiva de Retorno; los Estados miembros podrán decidir no aplicar la presente Directiva a los nacionales de terceros países que: Sean objeto de una denegación de entrada con arreglo al art. 13 del Código de Fronteras de Schengen, o sean interceptados o detenidos por la autoridades competentes con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores terrestres, marítimas o aéreas de un Estado miembro, y que no hayan obtenido ulteriormente una autorización o derecho para permanecer en dicho Estado miembro. Y por otra parte que estén sujetos a medidas de retorno que constituyan sanciones penales o sean consecuencia de sanciones penales, con arreglo al derecho nacional, o a procedimientos de extradición.

niños estén escolarizados en el sistema educativo del Estado. Igualmente, los Estados pueden evitar el automatismo de dicho plazo y aplicarlo únicamente a petición del extranjero, siempre que informe debidamente de tal posibilidad al extranjero durante la tramitación del retorno.

En este sentido, la estructura del procedimiento de retorno resultante consta de dos actos administrativos diferentes, la orden de salida y la orden ejecutiva de retorno; y se dice teóricamente porque de nuevo la Directiva permite una desviación de esta estructura en aras de la máxima inclusión de los distintos modelos de alejamiento, mediante la adopción de ambas decisiones en el mismo momento si bien manteniendo su consideración de actos formalmente distintos, tal y como se deduce de la lectura combinada de los Art. 6.5¹⁴⁴, Art. 7.3¹⁴⁵ y Art. 8¹⁴⁶ de la Directiva, en aquellos casos en los que no se conceda la posibilidad de ejecución voluntaria de la orden de salida.

El primer acto, la orden de salida voluntaria, puede ejecutarse en el plazo de 4 semanas, excepto que exista un riesgo de huida, en cuyo caso pueden imponerse obligaciones suplementarias de presentación periódica ante las autoridades, retención de documentos, imposición de una fianza o de otras medidas limitativas de la libre circulación del extranjero por el territorio.

El segundo, es un acto que puede no llegar a ser necesario si el extranjero cumple voluntariamente con la orden de salida, y que deviene complementario de ésta en caso de incumplimiento, consistente en una orden ejecutiva de expulsión. Por tratarse de un acto formalmente distinto de la orden de salida obligatoria o retorno deberá fijar su propio

¹⁴⁴ Art. 6.5 de la Directiva de Retorno; la presente Directiva no impedirá que los Estados miembros puedan adoptar una decisión destinada a poner fin a la estancia legal aneja a una decisión de retorno o de expulsión o a una prohibición de entrada mediante un único acto administrativo, o resolución o acto judicial si así lo dispone su derecho interno, sin perjuicio de las garantías procesales disponibles en virtud del Capítulo III de la presente Directiva y de otras disposiciones pertinentes del derecho comunitario y nacional. Disponible: www.celare.org/archivos/docs

¹⁴⁵ Art. 7.3 de la Directiva de Retorno. Los Estados miembros podrán adoptar una decisión administrativa, resolución judicial o acto independientes por los que se ordene la expulsión.

¹⁴⁶ Art. 8 de la Directiva de Retorno. Los Estados miembros aplazarán la expulsión cuando ésta violare el principio de no devolución siempre que se conceda un efecto suspensivo. Los Estados miembros podrán aplazar la expulsión durante un período oportuno de tiempo, teniendo en cuenta las circunstancias específicas del caso concreto. En particular, los Estados miembros tendrán en cuenta: el estado físico o la capacidad mental de la persona, razones técnicas, tales como la falta de capacidad de transporte o el fracaso de la expulsión debido a la falta de identificación.

plazo de ejecución así como el país de destino de la medida de retorno, salvo en los casos en que se adopte directamente por existir riesgo de huida.

La apertura de la Directiva a la dualidad de modelos no impide que esta norma opte como regla general por la orden salida obligatoria (pero de ejecución voluntaria), mientras convierte la ejecución forzosa directa en la excepción, aunque es cierto que define tal excepción en unos términos tan amplios que su desarrollo y apreciación por parte de los Estados permitirá mantener en la mayor parte de casos la práctica existente anterior a la Directiva, al menos seguramente así será en el caso español.

Aún así, la importancia de tal regla general no debe desvalorarse, el cumplimiento de la salida obligatoria permite al extranjero eludir la imposición de una prohibición de entrada tal y como parece deducirse del Art. 9.1¹⁴⁷ de la Directiva, excepto en los casos en que el retorno, su ejecución y la prohibición de entrada se adopten conjuntamente, de conformidad con el Art. 6.5¹⁴⁸ en cuyo caso, ciertamente, no habrá existido tampoco posibilidad de salida voluntaria y no será de aplicación tal exención.

Esta es una novedad fundamental de la Directiva, que se encontraba en el texto inicial de la Comisión y, cuyo racional era incentivar sustancialmente el cumplimiento voluntario de la salida obligatoria, evitando así la ejecución voluntaria del retorno, sumamente costosa en términos de recursos del Estado y de los derechos de los extranjeros.

El tercer elemento del procedimiento común de retorno que instaura la Directiva es la prohibición de entrada o reingreso durarán un máximo de 5 años, excepto que razones de orden público o seguridad nacional aconsejen un plazo superior (que la Directiva no define) y estarán previstas en el orden de expulsión, aun cuando también podrían llegar a contenerse en la orden de retorno o salida obligatoria.

¹⁴⁷ Art. 9.1 de la Directiva de Retorno. Las decisiones de retorno irán acompañadas de una prohibición de entrada si no se ha concedido ningún plazo para la salida voluntaria, o si la obligación de retorno no se ha cumplido. Disponible : www.celare.org/archivos/docs

¹⁴⁸ Art. 6.5 de la Directiva de Retorno. La presente Directiva no impedirá que los Estados miembros puedan adoptar una decisión destinada a poner fin a la estancia legal aneja a una decisión de retorno o de expulsión o a una prohibición de entrada mediante un único acto administrativo, o resolución o acto judicial si así lo dispone su derecho interno, sin perjuicio de las garantías procesales disponibles en virtud del Capítulo III de la presente Directiva y de otras disposiciones pertinentes del derecho comunitario y nacional.

La Directiva parece dirigida a establecer las bases del procedimiento y, por lo tanto aspectos procesales del mismo, también regula aspectos centrales como los relativos a los criterios de adopción y aplicación de las medidas de retorno, así establece que en su aplicación se deberá tener en cuenta la naturaleza y solidez de las relaciones familiares en el Estado miembro retornante, a la duración de su permanencia en dicho Estado, a los vínculos familiares o culturales y sociales con su país de origen, al interés superior del niño si se tratara de menores, etc. Lo cual demuestra una pretensión de armonización sustantiva de las medidas de retorno.

Finalmente, es necesario resaltar que, aún cuando la Directiva reconoce a los Estados un margen de apreciación, que éstos conservan la facultad de expedir los permisos de residencia así como los permisos otorgados por razones humanitarias que pueden comportar el decaimiento de la decisión de retorno o expulsión, es decir, que la Directiva admite que los Estados puedan emplear fórmulas de regularización de extranjeros sobre los que recaiga un decreto de expulsión vigente. Si esta previsión es discrecional del Estado, de acuerdo con sus propias políticas, no lo es la disposición de suspensión del retorno en casos en que los extranjeros hayan iniciado un procedimiento de obtención o renovación de los permisos de estancia o residencia.

3.8 Postura de España con respecto a la aprobación de la Directiva de Retorno Voluntario

Con respecto a la reacción que ha tenido España en torno a la aprobación de la Directiva de Retorno y, debido a la gran cantidad de críticas que ésta ha desencadenado en la propia comunidad internacional (en el siguiente capítulo se abordarán tales reacciones), la postura de España ha sido de defensa y justificación y, no de imposición de la una nueva política.

Más concretamente, entre las declaraciones de algunos de los representantes de España pueden mencionarse las del presidente José Luis Rodríguez Zapatero, que manifestó desplegarían una *ofensiva informativa*, que permitiera remediar todos los malos entendidos que giraban en torno a la adopción de la Directiva.

Entre algunas de las explicaciones o justificaciones hechas por España, mantienen que la Directiva no debe ser considerada como un golpe a los inmigrantes, si no al contrario, se trata de una norma que introduce garantías para los inmigrantes en los países donde no existían, principalmente en los del norte de Europa, así como fija una serie de requisitos para el período de internamiento con un máximo de 18 meses, que para España es demasiado largo y no lo adoptará dentro de su ya existente legislación que tiene un período máximo de 40 días que serán extendidas a 60 días.

El principal objetivo de España con sus explicaciones, es defenderse y adoptar una posición –a nivel internacional- que no lo convierta en un tirano de la política, sino nada mas en un país que a pesar de haber aceptado la Directiva, basándose en no poder recibir a mas indocumentados en su país debido a la crisis económica por la que atraviesa, sigue defendiendo a los migrantes y pretende que se respeten sus Derechos Humanos, pero es ahí donde entra en juego la Directiva, que les permitirá regular esos flujos de personas que –por el momento- no pueden recibir, esto sin perder de vista la solidaridad y cooperación al desarrollo con los países de origen.

Por tanto, España considera que la Directiva sirve como normativa para aquellos países que no contaban con una, por tanto, por lo que será aplicable en su país, debido a que ya cuentan con una normativa acertada –y con características similares- tanto en relación al trato que debe recibir el inmigrante, como a los períodos contemplados para su retorno. Lo que si adoptará y de lo que sí formará parte, es de los procesos minuciosos de vigilancia y seguridad fronteriza, que le garantizará un mejor manejo de las enormes cantidades de personas sin documentos que pretenden ingresar a su país.

Una vez expresada la postura de España ante esta Directiva, considera que la comunidad internacional no debe adoptar la medida de dar la espalda a los países europeos, o de romper lazos comerciales. Exhorta a que las discusiones entorno a esto se hagan desde el plano diplomático y, con pleno conocimiento de lo que la Directiva trata y cómo se pondrá en marcha en los diferentes países.

Además considera que el proceso actual es no más que un lapso que permitirá tanto a los países de la UE, como los de los países de origen de los inmigrantes estrechar sus relaciones, por que la cooperación entre ellos será la principal fuente de apoyo, sin perjudicar a los nacionales de terceros países.

3.9 Conclusión capitular

En este capítulo se ha intentado abordar de manera mas detallada la política europea sobre migración denominada Directiva de Retorno Voluntario, empezando por definir qué implica que esta norma comunitaria sea de tipo normativo, que podría determinarse como una decisión colectiva mutuamente obligatoria por los Estados miembros, con la excepción de que este tipo de instrumento deja a la discrecionalidad de cada Estado elegir la forma y los medios para desarrollar tal Directiva al interior de cada país miembro de la Unión Europea.

La necesidad de construir una política común de inmigración al interior de la Unión surge o, mejor dicho se remonta desde años atrás, pues antes lo que existía eran las políticas de cooperación relativas a las migración y el Reglamento Común de Visados, todos con el mismo objetivo, frenar el ingreso masivo de migrantes en dicho territorio.

Sin embargo, y a pesar de las restricciones que los Estados europeos imponen alrededor de sus fronteras exteriores, aún son miles de personas que han logrado ingresar al territorio de manera ilegal y radicarse en diversos países, ante ello lo que queda claro es que la forma de abordar este tema tan polémico no ha sido el mas idóneo, pues se tendría que trabajar de lleno en las causas que impulsan estos flujos migratorios, entre las más destacadas están la pobreza, falta de empleo, conflictos políticos, etc.

Con la aprobación de la Directiva se pretende disminuir el número de personas indocumentadas que radiquen dentro del territorio europeo, la cual pretende ponerse en marcha en el 2010.

Unos de los factores que ayuda a comprender la aprobación de tal instrumento que suscitó mucha polémica por parte la comunidad internacional fue la mayoría conservadora que gobierna en gran parte de los Estados miembros, mayoría que también se refleja en la Eurocámara, aún cuando gobiernos y eurodiputados de izquierda también la apoyaron.

Al hablar de dicha aprobación, así mismo se debe de tener en cuenta a 27 Estados miembros, cada uno con distintas experiencias en materia de migración, unas normas jurídicas propias y en momentos políticos y económicos diferentes. Además, de que estos procesos son gestionados por una presidencia rotativa de la UE, que también

tiene sus prioridades y debe enfrentarse a presiones de diversa índole (el momento elegido para aprobar la Directiva de Retorno no parece casual, ya que la presidencia francesa buscaba tener vía libre para poder concentrarse en su prioridad: el Pacto por la inmigración¹⁴⁹) y, mediado por la Comisión Europea, a lo que se debe sumar las negociaciones con el Parlamento Europeo.

Según la perspectiva española, la Directiva ha conseguido un delicado equilibrio entre garantizar la eficacia en la ejecución de las expulsión, aspecto fundamental en la lucha contra la inmigración ilegal y, la necesidad de garantizar ciertos derechos de los inmigrantes irregulares, sobre todo en aquellos países en los que la legislación era prácticamente inexistente o aún más dura que en los términos de la Directiva.

La génesis de este instrumento, puede ubicarse a partir de un comunicación hecha por la Comisión Europea, relativa a una política común de inmigración ilegal, del 15 de noviembre de 2001, en la cual se hacía referencia en que la política de retorno constituye una parte integral y concluyente de la lucha contra la inmigración ilegal, auxiliándose efectivamente de la cooperación entre los Estados de la Unión, que para ese tiempo ya se venía desarrollando.

Los puntos clave que trata este documento son:

-Retorno/ Expulsión, Prohibición de reingreso, Recurso jurídico, lo Relativo al trato de menores y el Fondo Europeo para el retorno.

Los objetivos que se persiguen tras su aprobación específicamente el 18 de junio de 2008 son prever unas normas comunes claras, transparentes y justas en materia de retorno, expulsión, uso de medidas coercitivas, internamiento temporal y reingreso, que tengan plenamente en cuenta el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas concernidas. Sin embargo, esto último es lo que mayor polémica ha suscitado, es decir si efectivamente se vela por los derechos de los

¹⁴⁹ Pacto Europeo de Inmigración y Asilo, es un acuerdo migratorio aprobado en Cannes por los ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea (UE) en el cual, se establece la expulsión de los inmigrantes irregulares a sus países de origen o tránsito. El Pacto se estructura en torno a cinco áreas: organizar la inmigración legal en función de las necesidades del mercado de trabajo, luchar contra la inmigración ilegal y organizar las expulsiones, aumentar el control de las fronteras, sentar las bases de una política europea común de asilo y crear una asociación con los países de origen y tránsito de la inmigración. La Unión Europea argumenta que dicha disposición se debe a que los países miembros no poseen los medios para acoger dignamente a todos los inmigrantes.

Disponible:http://www.elpais.com/articulo/espana/pacto/europeo/inmigracion/admite/regularizaciones/razones/economicas/elpepuint/20080707elpepinac_1/Tes

migrantes o simplemente se actúa a favor del interés nacional de cada Estado, protegiéndolo a través de leyes tan restrictivas como esta.

La Directiva tiene prevista su aplicación para 2010 y, al tratarse de una Directiva, su implementación dependerá de las acciones tomadas en cada Estado miembro de acuerdo a las especiales características de este tipo de norma europea. Se debe agregar, que los Estados miembros pueden decidir no aplicar la Directiva a los ciudadanos de terceros países interceptados en las fronteras exteriores al intentar penetrar ilegalmente en el territorio del país pero, respetando los límites dentro de los intervalos que la Directiva prevé.

Ahora bien, si se trata de abordar el tema de la Directiva retorno, es necesario tomar en cuenta un aspecto de mucha relevancia y que va en sintonía con ella, es decir la seguridad fronteriza, que pretende evitar el ingreso excesivo de inmigrantes que entran a su territorio de forma ilegal.

Cabe resaltar que este tema, se ha venido desarrollando a lo largo de la historia, y que ha tomado mayor relevancia dentro del espacio europeo con el Acuerdo Schengen de 1985, con el que se pretendían eliminar los controles fronterizos entre sus cinco países signatarios (Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos), el cual en su momento era la acción más idónea de controlar las fronteras y por ende, frenar la migración.

Ahora bien, transcurrido un periodo de tiempo y al ver que el tema de los controles fronterizos de forma individual hecha por algunos miembros de la UE no era eficaz, se planteó la necesidad de crear un marco regulatorio que fuese comunitario, pero al hablar de esto, eso se pone en duda, es decir si es realmente comunitaria o no, pues la mayoría de los argumentos planteados al respecto señalan que lo que realmente se plantea con tal política es el procedimiento de expulsión dejando a los Estados la definición de la situación de ilegalidad y, a su vez, serán los distintos Estados miembros los responsables del control de los flujos migratorios.

Es por ello, ante ese escenario que la inexistencia de una verdadera política comunitaria de migración que se plantean dos razones prácticas para una completa armonización de las medidas de alejamiento de los diversos Estados, que influye decisivamente en la Directiva de Retorno, éstas son: la necesidad de aumentar la eficacia en la lucha contra

la irregularidad manteniendo un elevado nivel de seguridad jurídica y, la necesidad de medir el elevado grado de armonización en materia de control de entrada y procedimientos de asilo.

Con este mayor grado de armonización se pretende fortalecer las relaciones entre los países en materia de política, generando mayor interacción entre cada uno de ellos con mayor sincronía a la ahora de trabajar y desarrollar actividades en relación con ésta, por ejemplo cabe incluir que las decisiones de retorno puedan circular libremente entre los Estados sin trámites adicionales.

Al ver todo este panorama de forma un poco mas detallada sobre en qué consiste, cómo surge y lo que implica la aprobación de tal Directiva, se pretende conocer más en el ámbito de política migratoria y partiendo de esto, elaborar un juicio propio sobre lo que la Directiva de Retorno implica y si se considera como un instrumento útil, eficaz y respetuoso del status de migrantes en dichas sociedades, o como un instrumento que ha venido a situar en detrimento la imagen de Europa como defensor de los derechos de los migrantes.

Capítulo IV: Justificaciones, reacciones y, críticas en torno a la Directiva de Retorno y los derechos del migrante

Introducción

En los capítulos anteriores se partió de las raíces del fenómeno migratorio, las causas que impulsan dichos movimientos, hacia dónde se dirigen mayoritariamente, los tipos de inmigrantes que pueden identificarse, los beneficios y dificultades que enfrentan los Estados al recibir a personas pertenecientes a terceros Estados, al mismo tiempo se habló de los marcos regulatorios en materia de migración con los que cuenta la historia política de Europa, los cuales han venido a formar el antecedente de la nueva política denominada Directiva de Retorno Voluntario, la cual fue propuesta principalmente por el Consejo de la Unión en la búsqueda de una política que permita un mejor control en sus fronteras, así como en los flujos de entrada y salida en su territorio, ello contando con procedimientos y normas comunes en los Estados miembros de la Unión para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.

Esta Directiva ha causado una diversidad de reacciones tanto de los miembros de la UE, como de la comunidad internacional, a continuación se abordarán las posturas que manifiestan cada uno de ellos.

4.1 Reacciones en torno a la adopción de la nueva política de la Unión Europea

Reacciones al interior de Europa

El comisario de Justicia, Libertad y Seguridad, Jacques Barrot ¹⁵⁰, ante la aprobación de dicha directiva se pronunció a favor, pues según el, con esta legislación se permitirá luchar contra la explotación de los niños y proteger a las personas en situación irregular. Así mismo, con la nueva norma los Estados miembros tendrían las alternativas de repatriación o residencia.

¹⁵⁰ Vice-presidente de la Comisión Europea responsable de Justicia, Libertad y Seguridad, desde mayo de 2008. Disponible: http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/mybackground/default_en.htm

El español Agustín Díaz de Mera¹⁵¹ del partido popular de España, mantenía la postura que con la nueva legislación se estaría constituyendo un paso firme y decidido hacia una política de inmigración común. Destacaba además, que la Directiva fomenta la protección de los derechos de los inmigrantes, así como la regulación de los flujos de inmigración.

Es decir que en su opinión, el retorno forzoso presenta un carácter subsidiario frente al retorno voluntario en el texto, que establece garantías jurídicas claras sobre las órdenes de detención y que, además, ofrece la posibilidad al Tribunal de Justicia Europeo que tenga competencias sobre la materia.

En Francia, Martine Roure¹⁵², dijo que con este nuevo instrumento se está construyendo una Europa que se cierra sobre sí misma, y que el resultado de este acuerdo es insuficiente en la protección de los derechos fundamentales, también añadió que la directiva en ningún caso permite el derecho de residencia a los inmigrantes.

Por otra parte en Holanda, Jeanine Hennis Plasschaert¹⁵³, defendió la aprobación, como un paso modesto, pero un primer paso que se debe incluir dentro de un "paquete global" que abarque la política de inmigración y de asilo de la UE.

En Reino Unido, Jean Lambert¹⁵⁴, opinó que no estaba de acuerdo con la Directiva, pues no se establecía de forma clara las diferencias claras entre los centros de internamiento y las prisiones, y otro factor que quedaba en el vacío, era qué ocurría después con la vida de las familias separadas por la prohibición de reingreso.

¹⁵¹ Agustín Díaz de Mera García. Es un político español, miembro del Partido Popular. Senador electo por Ávila en la IV, VI y VII legislaturas, fue director general de la Policía y actualmente es eurodiputado. Disponible: <http://www.senado.es/senadores/10446/index.ht>

¹⁵² Es un político francés y miembro del Parlamento Europeo para el sur-este de Francia. Ella es miembro del Partido Socialista, que forma parte del Partido Socialista Europeo. Disponible: http://www.europarl.europa.eu/ep6/owa/whos_mep.data?ilg=EN&iucd=4313

¹⁵³ Es un miembro neerlandés del parlamento europeo por parte de la gente liberal para la libertad y la democracia, que forma parte de la Alianza de Libertades y Demócratas por Europa. Disponible: www.jeanine.hennis-plasschaert@europarl.europa.eu

¹⁵⁴ Es un miembro neerlandés del parlamento europeo por parte de la gente liberal para la libertad y la democracia, que forma parte de la Alianza de Libertades y Demócratas por Europa. Disponible: www.jeanine.hennis-plasschaert@europarl.europa.eu

¹⁵⁴ Es el miembro del Partido Verde del Parlamento Europeo en Londres. Es uno de los nueve diputados que representan Londres y uno de los dos representantes del Reino Unido de los Verdes en el Parlamento Europeo. Disponible : <http://www.jeanlambertmep.org.uk/>

Por su parte, en Polonia Andrzej Zapalowski de la Unión por la Europa de las Naciones¹⁵⁵, afirmó que con la aprobación de esta política se debe trabajar para luchar contra todos los prejuicios que se tiene hacia el continente, y se debe dar a conocer esta legislación, como un modelo para el mundo. En su opinión, es un texto que no es útil cuando ya se tienen instituciones muy desarrolladas en esta rama.

En la ciudad de Italia, Giusto Catania¹⁵⁶ dejó claro que: " la Directiva es una vergüenza y elimina una cultura de hospitalidad". Catania se opuso al internamiento de los inmigrantes ilegales en lugares inhumanos.

La eurodiputada Heleen Goudin¹⁵⁷ de Suecia, indicaba que con la política migratoria, el establecimiento de la prohibición de ingreso durante 5 años puede tener "consecuencias indeseadas", como la posibilidad de que los inmigrantes se dirijan a las mafias que trafican con personas para volver a cruzar las fronteras y, sobre todo se tiene que hacer énfasis en defender los derechos humanos, también a nivel nacional.

En Bélgica, Frank Vanhecke¹⁵⁸, señaló que no se tiene una política adecuada para hacer frente a la inmigración y, subrayó la necesidad de hacer lo posible por hacer frente a esta situación. Es decir, que con la puesta en marcha de la Directiva se constituye, un pequeño paso para acabar con la llegada de inmigrantes ilegales a los países europeos.

En España, para Javier Moreno,¹⁵⁹ (PSE) esta norma supone un paso adelante hacia una política de inmigración común dentro de la UE, que debe ir acompañada de otros instrumentos para contar con una política migratoria global.

¹⁵⁵ Es un grupo parlamentario del Parlamento Europeo. Los partidos integrantes de este grupo son partidos nacionalistas y mayoritariamente euroescépticos.-

Disponible : <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do?language=EN>

¹⁵⁶ Giusto Catania es un político italiano y miembro antiguo del Parlamento Europeo para el noroeste con el Partido de la Refundación Comunista y parte de la izquierda europea.

Disponible : <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do?language=EN>

¹⁵⁷ Es un político sueco y miembro del Parlamento Europeo, parte de la Independencia y el grupo Democracia. Goudin es un vicepresidente de la ACP-UE Asamblea Parlamentaria. Disponible: <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do?language=EN> .

¹⁵⁸ Vanhecke pertenece a la Comisión de Libertades Civiles, justicia y Asuntos de Interior, y es un sustituto de la Comisión de Desarrollo y miembro de la Delegación para las Relaciones con Suiza, Islandia y Noruega. Disponible: http://www.vlaamsblok.be/departij_voorzitter.shtml

¹⁵⁹ Secretario General del PSOE Europa, cargo en el que ha sido reelegido el 13 de septiembre de 2008. Como líder de una federación regional, es miembro del Comité Federal del PSOE. Disponible: <http://www.psoe.es/ambito/europa/directory/index.do?action=view&id=2527&pagina=1>

Por otra parte en España, El diputado español Willy Meyer*, advirtió de que con esa directiva se pone fin a la Europa garantista y se va a imponer la Europa insolidaria. También criticó la aportación de la Vieja Europa, la Europa de los valores a la hambruna que va a suponer la deportación de ocho millones de personas sin garantías¹⁶⁰.

Reacciones desde Latinoamérica

La posición de los mandatarios y representantes latinoamericanos en relación a las nuevas medidas de retorno de inmigrantes es firme, y todos se muestran contrarios a la norma y piden reflexión por parte de las autoridades europeas.

Sin embargo, dentro de esta oposición habían dos líneas bien diferenciadas, una de ellas era encabezada por el presidente Hugo Chávez, que amenazaba con elaborar una " ley de retorno de capitales**", que afectaría a las inversiones europeas en el país, y con dejar de exportar petróleo a la UE ; la otra más moderada, apelaba a la memoria histórica recordando el hecho de que hace un siglo, 80 millones de europeos emigraron a países latinoamericanos y dejaban la puerta abierta a posible negociaciones, que tenían como fin lograr un trato preferente para inmigrantes procedentes de estos países.

Las reacciones que mas destacan son:

✓ Argentina

La presidenta Cristina Fernández, afirma que con la Directiva de Retorno lo que se hace es criminalizar a los inmigrantes y, considera que no es justo que se les vea a tales personas, como responsables de la crisis que atraviesa el Viejo Continente.

✓ Brasil

Desde el Ministerio de Exteriores de Brasil, se lamentan de que con esta Directiva se forme una visión negativa de la inmigración y, que esté en contra de la libre circulación de personas y de la convivencia de los pueblos. Por su parte, el presidente Lula, hacia un llamado a la UE para que se sometiera a revisión la política migratoria de la UE

* Actualmente es un eurodiputado por España, formando parte del grupo de izquierda Unitaria Europea. Repite como cabeza de lista de Izquierda Unida en las elecciones al parlamento Europeo 2009, encabezando la lista.

¹⁶⁰ Opinión de diputado español ante la Directiva de Retorno.

Disponible <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=ES&type=IM->

** La medida expresada por el Presidente Chávez hace referencia al rechazo de capitales y, de inversiones procedentes de cualquier país miembro de la UE que ha aprobado la Directiva.

✓ Cuba

El parlamento cubano rechazó la directiva, y a la vez, la calificó como una flagrante y bochornosa violación de los derechos humanos.

Por otro lado, condenó la existencia de 220 centros de detención para inmigrantes, que actúan como verdaderos campos de concentración modernos, e hizo un llamado para recordar los años, en que 80 millones de europeos emigraron a Latinoamérica por persecuciones y guerras.

✓ Ecuador

El presidente Rafael Correa, rechazó frontalmente el texto de la directiva, con los argumentos basados en que esta última, se trata de un insulto a la dignidad humana y exhortó a la unidad de América Latina, para hacer frente a la política migratoria europea, mediante la creación de una Organización de Estados Latinoamericanos.

✓ Perú

El canciller peruano, José Antonio García Belaunde, afirmó que desde la propia Unión Europea se es consciente de que hay temas que son necesarios y, que faltan por discutir. Por lo que, haber aprobado esta directiva no era lo mejor partiendo de esta premisa, es decir, sin antes haber acordado en conjunto temas de gran relevancia e interés.

✓ Venezuela

La reacción del presidente venezolano Hugo Chávez, ha sido la que más polémica y preocupación causó en Europa al hacer alusión a una posible ley de retorno de capitales¹⁶¹ europeos.

Así mismo, calificó a este instrumento normativo como la directiva del bochorno, afirmando que el petróleo venezolano no se exportaría a los países que hayan adoptado la medida. En pocas palabras, el líder venezolano arremetió contra la nueva Directiva

¹⁶¹ Retorno de Capitales: aquel que establece cuanto ha ganado una compañía, en relación con la acción del inversionista. es decir, las ganancias que la compañía hace con el dinero del accionista. Este ratio, indica si la compañía está invirtiendo su dinero efectivamente.- Disponible: <http://www.inversionario.com/ROE-ratio.html>

Europea de Retorno y, afirmó que se trata de una iniciativa de ricos contra pobres y, que a su vez la ley de retorno es una ley que viola el honor y la majestad de los pueblos¹⁶².

✓ MERCOSUR

En la Declaración de los Presidentes de los Estados parte del Mercosur¹⁶³ y Estados Asociados sobre la Directiva de Retorno, pronunciada en San Miguel de Tucumán, el día 1 de Julio, con motivo de la XXXV Cumbre del Mercosur, los países miembros y asociados rechazaron unánimemente la nueva ley, a la que tildaron de xenófoba, por considerarla contraria a los derechos humanos y, culparon a Europa de “no reconocer el principio de reciprocidad histórica”, al no recordar que en otros tiempos fueron los europeos los que emigraron hacia Latinoamérica¹⁶⁴.

✓ Reacciones en África

El ministro de relaciones exteriores de Senegal, Cheikh Tidiane Gadio, en una conferencia de expertos en migración de la UE Y África en Dakar, aclaró que esa Directiva de Retorno, es un retroceso a lo que la UE había prometido con respecto a cuestiones de la migración irregular, es decir que en primera instancia se hablaba de establecer un diálogo de entendimiento entre ambas partes, para ver de que forma mas adecuada se trabajaba en este tema y no dar por aprobada de forma rápida, esta legislación.

Así mismo, Gadio manifestó que estaba en contra de esta represiva actitud y trato a los inmigrantes indocumentados como si fueran criminales.

Por otra parte, Reuters Dominique Guerematchi, un embajador de la República Central Africana, expresaba que es una pena que los africanos no hayan reaccionado con rapidez a esta situación y, que porque la gente quiera ir a Europa, no deberían ser devueltos como animales.

¹⁶² Chávez pide a la UE que reflexione sobre la directiva de retorno. Disponible:<http://canarias24horas.com/index.php/2008070151361/internacional/chavez-pide-a-la-ue-que-reflexione-sobre-la-directiva-de-retorno-y- retire-la-ignominia.html>

Disponible:<http://canarias24horas.com/index.php/2008070151361/internacional/chavez-pide-a-la-ue-que-reflexione-sobre-la-directiva-de-retorno-y- retire-la-ignominia.html>

¹⁶³ El Mercado Común del Sur, es una unión aduanera integrada por Brasil Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Fue creado el 26 de marzo de 1991 con la firma del tratado de Asunción. Sus propósitos son: la libre circulación de bienes servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un arancel común, etc. Disponible: <http://www.mercosur.int/>

¹⁶⁴ SANCHEZ, Beatriz. “Reacción de Latinoamérica ante la aprobación de la Directiva de Retorno de la Unión”.- Disponible; http://www.cesla.com/analisis/archivos/directiva_retorno.pdf

Alice Bienvenu Bayidikila, Director de seguridad fronteriza de la República del Congo, sobre la nueva ley europea expresó que se sentían indignados de ver sanciones de otra época, es decir que se debería combatir la inmigración ilegal, pero de un modo que respete la dignidad humana¹⁶⁵.

Una vez planteadas las diferentes reacciones que ha causado la aprobación de la Directiva y, tomando en cuenta que buena parte de las manifestaciones expresadas por miembros de la comunidad internacional, giran en torno a la limitación que sufren los inmigrantes en el goce pleno de sus derechos humanos, con relación a las medidas que se establecen en la Directiva, a continuación se profundizará más sobre ese tema.

4.2 Directiva de Retorno Voluntario: Inmigración y Derechos Humanos

Al establecer la relación entre la Directiva de Retorno y los Derechos Humanos de la población inmigrante, (en este caso referente a personas que carecen de documentos) se dice, que es debido a la creciente preocupación internacional por la protección de los derechos de estas personas que esta, tiene sus raíces no sólo en la adopción de la nueva política de la UE, sino también en el hecho que la migración internacional se considera como una actividad riesgosa, para quienes se ven forzados a salir de sus países, lo que puede llevarlos a situaciones de vulnerabilidad y desprotección.

Muchas veces, estos inmigrantes se ven enfrentados a una serie de dificultades derivadas del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia, que se expresan en diferentes maneras de discriminación, como por ejemplo; abusos violencia y engaños. Este último, está de manifiesto más que todo en el caso de la trata de personas¹⁶⁶, así como amenazas a su integridad física.

¹⁶⁵ América latina y África expresan su rechazo a la reforma migratoria.

Disponible :http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/directiva_de_retorno_ue_090708_pi.html

¹⁶⁶ La trata de personas es una forma de esclavitud sexual o laboral (por ello es conocida hoy en día como la “esclavitud del siglo XXI”) que involucra secuestro, engaño o violencia. Es un delito que atenta contra los derechos humanos pues vulnera la esencia misma de la persona: vida, libertad, integridad y dignidad. Las víctimas de trata suelen ser reclutadas mediante engaños tales como falsas ofertas de trabajo u ofertas engañosas que no aclaran las condiciones en las que se va a realizar el trabajo ofrecido; estas personas son trasladadas hasta lugares donde serán explotadas. Fuente: Campus virtual. Lucha contra la trata de personas. Documento disponible en formato pdf.

Generalmente, estos hechos se relacionan con el origen étnico, la nacionalidad, el sexo y la edad, la inserción laboral, los medios empleados para migrar o la situación jurídica de los migrantes.

Una vez manifestada, las raíces de la preocupación por el respeto de los derechos de los inmigrantes, debe abordarse más concretamente el punto a tratar, la Directiva, que según las declaraciones mencionadas, atenta contra las libertades y derechos de estas personas, pero para un análisis más acertado, se debe señalar directamente cuáles son los puntos que más controversia han causado.

Desde un principio, el rechazo a la Directiva de Retorno y su próxima puesta en marcha, fue manifestado por muchos Estados, por considerar que las acciones a implementar por ella, representan nada más el rechazo a los inmigrantes, pues mantienen que el trato que se les dará, no se aplicaría a algún nacional de otro Estado miembro de la comunidad.

Según las reacciones de la comunidad internacional, las preocupaciones centrales y la controversia se relacionan principalmente con el proceso de expulsión de los inmigrantes, la detención de los mismos durante el proceso de repatriación, los menores y su detención estén o no acompañados, la prohibición de entrada al territorio y la asistencia jurídica durante el proceso de repatriación.

4.2.1 Expulsión de los inmigrantes

La expulsión de un inmigrante con status jurídico irregular, consiste en la ejecución forzosa de la orden de salida del territorio¹⁶⁷. Los críticos de esta Directiva, consideran que la inmigración irregular no puede ser manejada con persecución y sanciones de este tipo, por que las personas que se verán sujetas a este mecanismo, lo único que las hace sujetas a la nueva política es el hecho de contar con un status de irregularidad.

Otro punto que llama la atención, es el hecho que esta expulsión muchas veces atenta contra la reunificación familiar, debido a que sin importar que se trate de un núcleo familiar, una de las personas –si se tratase de un inmigrante sin documentos- de igual

¹⁶⁷ Fuente: “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo. Relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio”. Bruselas 2005.

* Lo que atenta contra lo establecido por el Consejo de Europa, que hace énfasis en el respeto a la vida familiar, lo que implica que no debería ejecutarse la expulsión de un inmigrante en situación irregular cuando tenga fuertes lazos familiares en el país.

manera será expulsado del territorio*. La única diferencia, es que puede establecerse un tipo de prórroga para el plazo de salida voluntaria.

Además, se considera que estos puntos atentan contra los derechos y la integridad de las personas al verse sujetos a una acción de este tipo, dejando a un lado si se trata de una persona con una vida hecha (familia, trabajo, estudio), menor de edad, etc. La característica, que los hace iguales, es la carencia de los documentos necesarios.

Respaldados en la Declaración Internacional de Derechos Humanos, mantienen que este mecanismo de expulsión atenta contra lo establecido en el Art. 13 que expresa: “13.1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado; 13.2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”.

Así mismo, el trato diferente con el que se enfrenta el inmigrante irregular frente a un ciudadano comunitario, esta contra lo establecido en el Art. 2.2 de la ya mencionada Declaración: “...no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”.

4.2.2 Detención de inmigrantes irregulares

La privación de libertad, como una de las medidas establecidas por la Directiva, es una de las más criticadas. Ésta es una medida cautelar mientras se llevan a cabo las gestiones de expulsión, en caso de acreditarse que haya riesgo de fuga, o que la persona evite o dificulte la preparación del proceso de repatriación.

En este caso, la detención es validada únicamente al demostrarse que existe riesgo de fuga u obstrucción al debido proceso, éstos están vinculados al derecho procesal penal, en el cual, la detención sólo es legítima cuando se utiliza como última medida. En el caso de la Directiva, se trata de una infracción de tipo administrativa, que es resuelta por una autoridad administrativa, que puede tener un máximo de 18 meses.

Esto lo consideran, como un acto que violenta duramente los derechos de las personas al ser tratados como delincuentes, cuando el único delito es –como ya se mencionó- de tipo

administrativo, ante esto se apegan en lo establecido en el Art. 9 de la Declaración, que establece: *Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.*

4.2.3 Menores no acompañados, su internamiento y proceso de retorno

Los niños menores de edad, estén acompañados o no serán sujetos del mismo proceso que las personas adultas carentes de documentación. La detención, es aplicable también para ellos, las críticas recaen en el hecho de que la detención se efectúe sin distinción de sexo, ni edad.

Apegados a la Convención de los Derechos del niño, adoptada en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, específicamente en el Art. 37 establece: *b)...ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.* Consideran que esta acción atenta totalmente contra uno de los derechos principales del niño (y del hombre en general), atentar contra su libertad sin haber cometido un verdadero delito.

Al mismo tiempo, el proceso de expulsión es el mismo que el de los adultos, si carecen de documentos serán expulsados de país en el que se encuentre (si es que no se acata la orden de salida voluntaria), sin importar que este o no acompañado por un familiar o alguna persona mayor*

4.2.4 Prohibición de entrada al territorio

En la propuesta de la Directiva de Retorno, específicamente en el Art. 11, se habla sobre la obligatoriedad de que toda decisión de retorno estará acompañada de una prohibición de entrada al territorio de la UE.

Existe una diferencia entre las personas que dejan el Estado de manera voluntaria, éstos se verán sujetos a la consideración del Estado donde han permanecido si se les niega o no el futuro ingreso al territorio, caso contrario, al tratarse de personas que son sujetas de

* Los 27 Estados miembros de la Unión han suscrito la Convención sobre Derechos del Niño de 1990, el informe sobre los centros de internamiento en la Unión, que fue elaborado a petición del Parlamento Europeo

expulsión, las cuales tienen prohibido el paso a cualquiera de los países europeos durante cinco años.

Los críticos de la política, consideran absurdo el hecho de expulsar a una persona y, someterlo a una sanción de prohibición de entrada durante cinco años, pero aún peor es el hecho que establecen que, cualquiera de los Estados de la UE pueden considerar la posibilidad de abstenerse de emitir prohibición de entrada por motivos humanitarios (por ejemplo si la persona corre peligro en el país de origen, si se encuentran en conflicto, etc.). Esta decisión es incomprensible, debido a que pueden considerar el no negarles el retorno a alguno de los países miembros, pero entonces por qué previo a eso expulsan del territorio a personas que puedan encontrarse en esa categoría.

4.2.5 Asistencia jurídica durante el proceso de repatriación

En este aspecto se establece en el Art. 13 que, la persona puede solicitar asistencia jurídica para realizar una revisión y, ver si la expulsión es válida o no. Esta debe de ser proporcionada de forma gratuita y puede ser hecha por un ente administrativo o judicial.

Las personas que reprochan la nueva cara de la política migratoria en Europa, consideran que la Directiva de Retorno, no es más que la máxima expresión del retroceso en materia de derechos humanos, todo ello bajo el consentimiento de las élites políticas y económicas involucradas.

Consideran a la vez, que el problema no reside directamente en la Directiva, sino más bien, en la forma como los países europeos quieren eliminar a la gran cantidad de indocumentados, que por años han sido la fuerza motriz de sus economías.

Desde el punto de vista de los espectadores de las medidas de esta Directiva, (tomando en cuenta que muchos de ellos son países emisores de migrantes), el accionar esta en contra de los derechos y las libertades de sus nacionales, que se les atribuye como delito la búsqueda de una mejor calidad de vida, de la cual se ven privados muchas veces en sus países de origen, pero la idea de los derechos humanos y la Directiva no puede solamente centrarse en que si ésta es mala para los inmigrantes, también debe tomarse en cuenta, la postura de los Estados que reciben grandes cantidades de ellos, que si bien forman parte de la fuerza motora que mantiene sus economías activas, muchas veces también pueden convertirse en una carga para el Estado receptor.

El objetivo de este trabajo de investigación no es dar un juicio de valor sobre si es buena o mala la aplicación de la Directiva de Retorno, sino más bien, hacer una exposición de ambas posturas, por un lado los que consideran que es un mecanismo para un mejor control en los flujos de personas que entran a sus países y, los que consideran que no es más que un mecanismo institucionalizado de expulsión masiva de indocumentados. A continuación, se presenta una serie de observaciones que tratan de establecer que el contenido de la Directiva de Retorno, no es más que un mecanismo de expulsión disfrazada de retorno voluntario.

4.3 La Directiva de Retorno y Principios Directores sobre el retorno forzado del Consejo de Europa

Las disposiciones contenidas en la Directiva, tienen que ser puestas en perspectiva en relación a los instrumentos internacionales vigentes. En relación a esto, se puede mencionar que la libertad de circulación, es un principio universalmente reconocido no solo por el art. 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino también por el Art. 8 del Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias¹⁶⁸ y el Art. 2 del protocolo nº4 del Convenio Europeo de Salvaguarda de los Derechos Humanos.

Sin embargo, es evidente que sobre diferentes puntos el texto de la Directiva no respeta los “Veinte principios rectores sobre el retorno forzado”, negociados en el seno del Consejo de Europa y aprobados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el 4 de mayo de 2005¹⁶⁹.

Es necesario aclarar, que estos principios rectores no implican alguna obligación para los Estados miembros. Sin embargo, éstos constituyen un código de conducta que identifica las buenas prácticas y plantea recomendaciones. Además, son una referencia en materia de procedimiento de expulsión de los extranjeros en situación irregular.

¹⁶⁸ “Convenio internacional sobre la protección de todos los trabajadores y sus familias del 18 de diciembre de 1990”. Disponible: www.unhchr.ch/htm/menu3/b/m_mwcto

¹⁶⁹ “Veinte principios rectores sobre el retorno forzado”, adoptados por el Comité de Ministros y los comentarios que se apoyan en estos principios preparados por el comité ad hoc de expertos sobre los aspectos de asilo territorial, de refugiados y apátridas.
Disponible : www.coe.int/t/dg3/migration/Source/20_Guidelines_Forced_Return_fr.pdf

Entre algunos de los 20 principios rectores sobre el retorno forzado son:

❖ Principio rector 1

El Estado de acogida, debería tomar medidas que animasen a la vuelta voluntaria, la cual es preferible al retorno forzado. Debería regularmente evaluar y mejorar, si fuese necesario, los programas puestos en ejecución con este fin.

En este sentido, la cuestión de retorno voluntario apenas y se menciona. Es decir solo se encuentra en el Considerando 6: "Conviene privilegiar la vuelta voluntaria con relación a la vuelta forzada y conceder con este fin un plazo de salida". Sin embargo, este es el tipo de retorno que la directiva debería de promover y, dejar de lado el retorno forzado como una excepción, puesto que en el texto esencialmente se trata de una vuelta forzada.

❖ Principio rector 2

Este principio rector se refiere a la adopción de la decisión de expulsión. El primer punto menciona: *una decisión de expulsión debe ser tomada sólo si las autoridades del Estado de acogida tuvieron en cuenta toda la información pertinente de la que disponen y que están convencidas, en la medida de lo razonable, que el respeto o la puesta en ejecución de esta decisión no expondrá a la persona a un peligro, particularmente a tortura, a tratos inhumanos o degradantes o a otras situaciones que justificarían la concesión de una protección internacional.*

La evaluación que el Estado de acogida realiza debería ser cuestionada, y lo mismo ocurre cuando el Art. 3 precisa lo que el proyecto de directiva entiende por "retorno": *El hecho de regresar a su país de origen o a un país de tránsito al cual el residente de un país tercero tiene lazos sólidamente establecidos.*

❖ Principio rector 4

Este principio hace referencia a la notificación de la decisión de expulsión, pero sin embargo, en la lectura del proyecto de directiva, resulta que no se da ninguna precisión sobre los órganos que pueden proveer la información, y tampoco se aclaran las consecuencias del incumplimiento de esta disposición.

❖ Principio rector 5

En éste se habla sobre el recurso contra una decisión de expulsión. En esta ocasión se recuerda que el plazo de ejercicio debe ser suficiente, y que debe revestir un efecto

considerable cuando el extranjero invoca un temor de tortura o de tratamientos inhumanos o degradantes.

❖ Principio rector 8

Este principio esta relacionado con tiene relación con la duración de detención. El punto 1 menciona: *toda detención previa debe ser tan breve como sea posible*. La duración prevista por la directiva que puede ir hasta 18 meses contrarresta claramente el principio aprobado de este modo por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

❖ Principio rector 9

Este principio rector, que se titula “Condiciones de detención previamente a la expulsión”, describe en siete puntos tanto el estatuto del extranjero detenido como los lugares de detención y el personal a cargo de su funcionamiento

En el texto de la directiva no se hace referencia a la calificación del personal, y lo mismo ocurre sobre la cuestión del control regular de los locales de privación de libertad, sobre la posibilidad de denunciar malos tratos, o protección contra los actos de violencia.

❖ Principio rector 12

Este principio rector concierne la cooperación entre Estados. El Punto 1 enuncia: *el Estado de acogida y el Estado de retorno deben cooperar con el fin de facilitar la vuelta de los extranjeros descubiertos en situación irregular en el Estado de acogida*.

En el proyecto de la directiva, la cooperación entre estado Estados para facilitar el retorno no es mencionado. Esta cooperación es, sin embargo, primordial y debería de efectuarse en el respeto de las restricciones impuestas al tratamiento de datos personales.

❖ Principio rector 14

En este se evoca al apátrida, y precisa *el Estado de origen debe abstenerse de privar arbitrariamente a la persona concernida de su nacionalidad, en particular con el fin de evitar una situación de apátrida. También debe abstenerse de autorizar la renuncia a la nacionalidad si esta renuncia corre el riesgo de implicar, para la persona que posee la nacionalidad de este estado, una situación de apátrida que esta se podría utilizar después para impedir su retorno*. En el proyecto de Directiva los casos de apátridas simplemente no son mencionados.

❖ Principio rector 17

En este se habla de la dignidad y la seguridad. *Respetando la dignidad de las personas durante el proceso de expulsión, conviene, en el momento de la operación de expulsión, asegurarles el mismo nivel de seguridad a otros pasajeros y a los miembros de la tripulación que al interesado mismo. La expulsión puede ser abortada si la ejecución de la operación compromete este principio.*

Sin embargo, el respeto de la dignidad y la seguridad habría debido contenerse en las disposiciones del artículo 10 del proyecto de directiva, lo cual no es en absoluto el caso.

❖ Principio rector 18

Este principio, se refiere a la utilización de una escolta. Ninguna disposición del proyecto de Directiva se refiere a este punto, mientras que la responsabilidad del Estado de acogida, debería ser seleccionada e identificable.

❖ Principio rector 20

Este último principio se refiere al control y los recursos. Establece en cuatro puntos la puesta en marcha de mecanismos eficaces de control de las operaciones de retorno forzado.

Tal mecanismo de control no está en el texto, lo mismo ocurre en el caso de las vías de recurso abiertas¹⁷⁰.

Luego de hablar sobre las diferentes reacciones, que ha ocasionado el tema de la Directiva de Retorno en la comunidad internacional, de los principios criticables sobre la misma, así como plantear las consideraciones sobre el irrespeto contra los derechos del migrante, es necesario también conocer la postura de la Unión Europea, con respecto a su nueva política y, cómo justifica la adopción de la Directiva, todo ello desde la perspectiva de la Comisión Europea, que debido a que fue una de las partes principales en el proceso de negociación de la misma, la convierte en la mejor representante europea.

¹⁷⁰ Decir no a la Directiva de Retorno AEDH. Documento mimeografiado.

4.4 Postura de la Comisión Europea con respecto a una política común en materia de migración

Para comenzar, la Comisión Europea considera que la inmigración es un fenómeno que no va a disminuir en los próximos años y, que por tanto debe ser gestionado de manera eficaz y coordinada entre los Estados miembros. Por tanto los pilares en los que debe sustentarse su política son: a) la prosperidad, b) solidaridad y c) seguridad.

a) Prosperidad: la Comisión considera que es de suma importancia el fomento de una inmigración legal por su contribución al desarrollo socioeconómico de la UE, para ello plantea la necesidad del establecimiento de normas claras y justas para la entrada y estancia de ciudadanos de terceros Estados, mejorar la adecuación entre los flujos de inmigrantes económicos y, las necesidades laborales de los países miembros, así como incrementar los esfuerzos en materia de integración.

b) Solidaridad: existe una gran necesidad de fortalecer la coordinación entre los Estados miembros y los terceros Estados, ésto debido al interés de fomentar las oportunidades para conectar migración y desarrollo, buscando un beneficio no solamente para la Unión, sino también para los países que se vean involucrados.

c) Seguridad: el combate contra la inmigración irregular es señalado reiteradamente por la Comisión, apoyándose en diferentes propuestas de refuerzo de los controles integrados de fronteras (FRONTEX), planes para el combate a la trata de seres humanos y políticas de retorno sostenibles y efectivas (el principal respaldo de esta iniciativa es la Directiva de Retorno), consideran acertado el planteamiento de una política común de visados con un sistema de controles diferenciados, los cuales deberán estar basados en evaluación de riesgos y, un amplio intercambio de información entre los Estados miembros (esto mediante el uso del sistema de información Schengen SIS).

Bajo la idea que la UE debía contar con una política común de inmigración que sirviera como complemento de la ya establecida en cada Estado, se aprueba el 16 de octubre de 2008 el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, el cual asume un enfoque global del tema de la migración y, propone una inmigración selectiva, controlada y acorde con las necesidades laborales y la capacidad de integración del país de acogida.

Este Pacto, busca endurecer la lucha contra la inmigración legal y de integración, esta integración implica garantizar a los inmigrantes el acceso a los derechos sociales como: sanidad, educación, aprendizaje de idioma, disposición de servicios públicos, seguridad y trabajo, a cambio del respeto a las leyes.

La Comisión, considera que debe existir una organización de la inmigración legal, tomando en cuenta las prioridades y necesidades, así como la capacidad de acogida de los Estados miembros, y favorecer la integración; combatir la inmigración irregular, garantizando el retorno a los países de origen o a los países de tránsito; fortalecer la eficacia de los controles de fronteras; construir una Europa de asilo y, crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las relaciones entre migración y desarrollo.

El Pacto mencionado, establece el compromiso de abandonar las regularizaciones masivas*. Según lo acordado en el Pacto, las regularizaciones deben ser tratadas de forma individual (caso por caso) y, en el marco de las legislaciones nacionales, ya sea por motivos humanitarios o económicos.

Se consideraba que con la aprobación de este Pacto, se establecerían normas comunes para los miembros de la Unión, aunque desde la esfera crítica ésta no era más que un endurecimiento en la legislación europea, que se vio reforzada con la promulgación de la Directiva de Retorno.

Desde el punto de vista europeo, la Directiva prevé una armonización de la legislación de los países miembros en materia de procedimiento sancionador de la inmigración ilegal y, dota de financiación comunitaria los procedimientos de repatriación, así como la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros envueltos en procedimientos administrativos para su pronta deportación**

* Lo que atenta contra lo establecido por el Consejo de Europa, que hace énfasis en el respeto a la vida familiar, lo que implica que no debería ejecutarse la expulsión de un inmigrante en situación irregular cuando tenga fuertes lazos familiares en el país.

** Como ya se mencionó en el apartado anterior, sobre las reacciones ante la Directiva de Retorno, esta tuvo una serie de críticas, dentro de la Europa misma pueden señalarse dos posturas, una de ella de la Comisión que considera a la Directiva como una garantía para los derechos de los inmigrantes e situación irregular; mientras que distintos grupos del Parlamento Europeo, así como asociaciones defensoras de los derechos humanos consideran que la normativa no otorga una protección adecuada a los derechos del inmigrante, además criminaliza a personas que no han cometido ningún delito, que serán sometidas a privación de libertad.

Otra de las consideraciones de la Directiva de Retorno, es la inclusión del diálogo sobre la inmigración con los terceros Estados, ésto debido a que consideran que la clave no está en luchar contra la inmigración de indocumentados de manera independiente (como Unión), sino abordarlo desde una perspectiva de apoyo y cooperación con los países de origen, de donde provienen los inmigrantes, lo que permitirá un mejor control en la entrada a su territorio y permitirá llegar a acuerdos en materia de retorno.

En el marco de la gestión de fronteras a la que la Comisión hace alusión, ésta presentó un informe de evaluación de actividades de la Agencia Europea de Control de Fronteras Exteriores (FRONTEX) entre 2005 y 2007, en el que se analizaban las 33 operaciones realizadas entre ese período.

Las operaciones fueron implementadas en fronteras tanto terrestres como marítimas y aéreas, mediante las cuales se negó la entrada a más de 53.000 personas, se detectaron 2.900 inmigrantes con documentos falsos y, 58 personas responsables de promover la inmigración ilegal¹⁷¹.

Con respecto a crear una Europa de asilo, consideran acertado la creación de una oficina europea de apoyo que permita el intercambio de información y cooperación administrativa sobre solicitudes de asilo, el establecimiento de un sistema de asilo único para 2012 con estándares mínimos sobre protección de refugiados y protección subsidiaria, el establecimiento de mecanismos para gestionar los flujos masivos de solicitantes de asilo y, garantizar la solidaridad entre Estados miembros, y por último fortalecer la cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y establecer programas de reasentamiento.

En resumen, la postura de los representantes de la Unión, más concretamente de la Comisión Europea, consideran acertado compartir una política común que les permita establecer los parámetros generales del accionar con relación al tema de la inmigración y refugiados, contribuyendo de esta manera, a velar por el interés común de su territorio y dotándose de las herramientas necesarias para un control más eficaz en el tema.

¹⁷¹ Anuario Internacional CIDOB 2009. “Claves para interpretar la política española y las relaciones internacionales en 2008. Prioridades de la Unión Europea en materia de inmigración”, 2008.- Documento disponible en pdf.

Ante este escenario, se considera acertado buscar un equilibrio apropiado entre el poder soberano del Estado y los deberes del Estado hacia los no nacionales bajo el Derecho Internacional sobre Derechos Humanos y los instrumentos relacionados.

Una premisa fundamental de la soberanía nacional, es que un Estado tiene el poder de controlar sus fronteras, para determinar a los no nacionales que admite a su territorio, en ciertas circunstancias, para expulsar a los no nacionales y, para dar los pasos necesarios para proteger su seguridad.

Este poder para gestionar la migración, es compensado por el hecho de que todos los migrantes son seres humanos que tienen derechos humanos fundamentales e inalienables y, libertades que están protegidas por instrumentos de derecho internacional y el derecho consuetudinario internacional.

Todos los derechos humanos aplican a los migrantes, pero existen ciertos derechos relacionados con el movimiento que son particularmente relevantes en el contexto de la migración, por ejemplo el derecho a la libertad de movimiento, el derecho a buscar asilo, el derecho a la nacionalidad y, el derecho a la unidad familiar.

No puede hablarse de una categoría de derechos de la migración* dentro del amplio cuerpo de derechos que han sido desarrollados por la comunidad internacional. Los derechos que han sido relevantes para los inmigrantes surgen a partir del derecho internacional sobre derechos humanos, derechos sobre trabajadores migrantes y, derecho humanitario¹⁷³.

* Lo que si existe son instrumentos que impulsan el respeto de los inmigrantes en calidad no solamente en la permanencia en un país ajeno al propio, sino también en su calidad de trabajador, entre estos pueden mencionarse: La Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990, este es el único instrumento de las Naciones Unidas que se refiere directamente a los trabajadores migrantes. Otra de las Convenciones relativas a los derechos humanos de los inmigrantes (aunque ésta en menor medida), es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la cual obliga a los Estados parte a prohibir toda discriminación basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico contra todas las personas dentro de la jurisdicción del Estado y a establecer sanciones legales por actividades basadas en tal discriminación.

¹⁷³ El Derecho Humanitario es un conjunto de normas que, en tiempo de guerra, protege a las personas que no participan en las hostilidades o que han dejado de hacerlo. Su principal objetivo es limitar y evitar el sufrimiento humano en tiempo de conflicto armado. Las normas estipuladas en los tratados del Derecho Internacional Humanitario deben ser respetados no solo por los Gobiernos y sus fuerzas armadas, sino también por grupos armados de oposición y por cualquier otra parte en un conflicto. Los principales instrumentos del derecho humanitario son los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y los dos protocolos de 1977. Disponible: http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwpList2/Humanitarian_law

Conclusiones y Recomendaciones

A lo largo del presente trabajo de investigación se han delimitado una serie de medidas propuestas ante el tema de los movimientos migratorios en los países de la Unión Europea, especialmente haciendo alusión al caso de España, así como las medidas que se han adoptado para el control de fronteras externas de los Estados miembros y, de la entrada de personas en calidad de indocumentados.

Ante ello se presentan una serie de conclusiones y recomendaciones en torno al tema.

1. La inmigración es uno de los temas sociales más relevantes que están afrontando los países de la UE desde mediados del siglo XX. España junto a países como Portugal, Italia y Grecia se han ido configurando como una sociedad receptora de inmigrantes desde finales del siglo pasado. Los flujos de migrantes hacia los países miembros de la Unión tienen como común denominador, la búsqueda de una mejora económica, esto debido a que la mayoría de estas personas son procedentes de países menos desarrollados y con oportunidades de mejora muy reducidas.
2. La inmigración, es interpretada de diferentes maneras por cada uno de los Estados, esto debido a las diferencias que presentan entre los mismos miembros. Por un lado, países como España Italia y Gran Bretaña, consideran como un aporte importante el ingreso de inmigrantes que ocupan puestos de trabajo que no son cubiertos por sus nacionales en áreas como servicios, agricultura, trabajos domésticos y hostelería; mientras que países como Alemania, principalmente consideran que la migración debe ser seleccionada, este país considera que si hay que abrirle sus fronteras a personas, estas deben tener un nivel de calificación académica alta. Lo que tienen en común ambas posturas es que necesitan del trabajo del inmigrante, sea este legal o no, para mantener a flote sus economías.
3. Los flujos migratorios se han visto incrementados en particular, debido a la demanda sectorial de mano de obra, la escasez de fuerza de trabajo calificada o no, así como por los procesos de regularización de inmigrantes indocumentados. Entre otros de los causales que motivan los movimientos migratorios pueden

mencionarse la desestabilización de regímenes pobres y poco democráticos, el acelerado crecimiento poblacional contrastado con la escasa oferta de empleo.

4. Aunque es evidente, que las fronteras son una parte necesaria de toda política de inmigración ordenada y beneficiosa tanto para los inmigrantes como para las sociedades que los acogen, mientras existan disparidades económicas y opresión política, las personas tendrán a emigrar en busca de alternativas.
5. Es debido a la aceleración en los porcentajes de flujos migratorios, que tienen como objetivo países europeos, que los Estados miembros concuerdan en la necesidad de una política comunitaria común en materia de inmigración. En este sentido, se ha producido una cooperación considerable en torno a uno de los aspectos concretos de las políticas de inmigración, la inmigración irregular.
6. La UE ha adoptado amplias y completas medidas para el control de los flujos migratorios, éstas van desde la posible inmigración en los países de origen de los inmigrantes, hasta la repatriación de quienes logran ingresar ilegalmente a la Unión.
7. La armonización de leyes europeas en materia de migración se ve reflejada en la Directiva sobre el retorno de inmigrantes irregulares, en las sanciones que se impondrán a todos los empresarios que motiven el trabajo de irregulares, así como cooperación en las fronteras mediante mecanismos como el FRONTEX, el uso de tecnologías avanzadas de intercambio de información como el SIS y, acuerdos con terceros Estados para el retorno de inmigrantes a sus países de origen.
8. La inmigración irregular, puede ser mejor abordada con una acertada combinación de los controles fronterizos e internos y, con la creación de vías legales de migración, por ejemplo programas de trabajo, mediante el cual la persona recibe un permiso temporal. Mientras que en la realidad, las medidas de combate contra la inmigración se han centrado en la prevención, el control y la disuasión, es decir, la seguridad.

9. Todos esos mecanismos de protección de las fronteras nacionales de la Unión Europea, respaldado por sus instrumentos jurídicos en materia de migración, han causado conmoción en la comunidad internacional, considerando las medidas adoptadas por éstos Estados, como arbitrarias a los derechos de los inmigrantes, haciendo énfasis en la Directiva de Retorno Voluntario.
10. Si bien el Estado tiene el deber y el derecho de proteger su espacio territorial, así como controlar las entradas a su territorio, éstas medidas nunca deben justificar la limitación de los derechos de los no nacionales.
11. Todos los migrantes poseen derechos humanos y libertades fundamentales e inalienables, que son reconocidos en instrumentos internacionales como la Declaración Universal sobre Derechos Humanos. Los derechos humanos están garantizados para todas las personas presentes en un Estado: por lo tanto, también están garantizados para los migrantes independientemente de su estatus legal o período de estancia. Deben aplicarse sin discriminación, lo que significa que ninguna diferencia entre las personas puede ser una razón para quitar o ignorar derechos humanos y libertades básicas. Mientras que, algunos derechos humanos y libertades no son absolutos y pueden, en ciertas circunstancias limitadas, ser derogados, los derechos humanos fundamentales y las libertades nunca pueden ser suspendidas.
12. El principal reto con el que se enfrenta la humanidad, es el de recuperar el terreno que perdió frente a su propia intolerancia y su falta de valores. Para lo cual, deben recorrer un camino extenso en el que la clave de la convivencia debe ser el intercambio de ideas y conceptos, de planes e inquietudes, del cual formen parte activa todos los individuos (haciendo alusión a los Estados, pero con representación plena de sus nacionales), ésto con el objeto de enaltecer el Derecho e identificar mediante el mismo, problemas, logros y desafíos comunes.
13. El principal reto, para los Estados responsables de la formulación de políticas es encontrar el equilibrio entre un marco de control de la migración y un enfoque a la gestión de la misma, en la que los derechos humanos sean un componente fundamental. El desarrollo de una política equilibrada estará guiado por los

principios de la autoridad del Estado de protección nacional, su responsabilidad y los derechos humanos universalmente reconocidos.

Entre las recomendaciones del presente trabajo están:

1. Reconociendo que el desfase entre el nivel de desarrollo de Europa y gran parte del mundo es cada vez mayor, aun a pesar del alto ritmo de crecimiento en algunas áreas, en un mundo considerado interrelacionado no hay un instrumento totalmente eficaz para parar el flujo inmigratorio, por tanto, sólo será el desarrollo global compartido como tal, el que puede permitir a los nacionales de un país, a vivir y establecerse de forma permanente dentro de este.

2. El fenómeno migratorio ha aumentado en los últimos años de forma significativa, a medida que se ha ido desarrollando el proceso de la globalización y este va a seguir su ritmo, sino se toman las medidas necesarias por canalizar el problema de la pobreza de inmensas zonas del planeta y, se pone límite a las abismales diferencias de renta entre países.

3. Si no se trabaja en la construcción de políticas, que tengan como fin el desarrollo integral de los ciudadanos en los ámbitos económicos, políticos y sociales, el curso del fenómeno migratorio seguirá de forma permanente o en el peor de los casos se engrandecerá, puesto que las corrientes migratorias internacionales que se producen en la actualidad constituyen fenómenos provocados por situaciones límites de supervivencia y de lucha por la existencia diaria, que se ven facilitadas por el desarrollo de los medios de comunicación y del transporte internacional.

Así mismo, estos flujos migratorios siguen respondiendo a la misma lógica del sistema, pero se han vuelto un fenómeno coercitivo, una "válvula de escape" sin salida, provocadas por el carácter dual de la expansión capitalista, que conduce a una concentración y una acumulación cada vez mayor en unos pocos países, dejando fuera del sistema a numerosos países y ciudadanos del mundo que no tienen otra salida que la emigración.

4. Como uno de los propósitos de los países de la Unión Europea es desalentar la emigración ilegal, en este sentido los países miembros deben ser estrictos en el control de los ilegales y lograr la cooperación de los gobiernos para evitar que proliferen las redes que desestabilizan el ámbito social y, en algunos casos ponen en peligro a sus ciudadanos. Sin embargo, el trabajo que le compete a los políticos de las sociedades receptoras y de acogida, debería centrarse sobre todo en canalizar estos intereses hacia nuevas oportunidades de emigración legal, u ofrecer alternativas solventes en los destinos de origen.

El problema de la inmigración es una de las asignaturas que debe trabajarse arduamente, para ello se propone que en los países de origen se debe enfrentar el tema de la reducción de la pobreza, mediante la condonación de la deuda, que representaría en gran medida un alivio para salir de su situación de miseria y estancamiento.

5. Establecer acuerdos para *seleccionar* la mano de obra, en los países de origen, de los respectivos migrantes, conforme a las necesidades del mercado de trabajo y su previsible desarrollo a corto plazo

6. Por otra parte, el problema de la cancelación de la deuda externa debe reinsertarse dentro del contexto de un derecho humano inalienable reconocido por las Naciones Unidas: el derecho al desarrollo. En virtud de este derecho todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Este derecho incluye el ejercicio a la plena soberanía de los pueblos sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

7. Desarrollo a todos los niveles, en cada uno de los países miembros de la Unión Europea, comenzando por la administración, de una cultura de acogida, como condición para la paz e integración, que trate de brindar un mejor trato al migrante.

8. Reforma de la disposiciones de la Directiva en el sentido que cuando se hace mención al otorgamiento de asistencia jurídica al inmigrante, se establezca en cada uno de los Estados la obligatoriedad del cumplimiento efectivo de esto, a nivel interno de cada uno de los Estados.

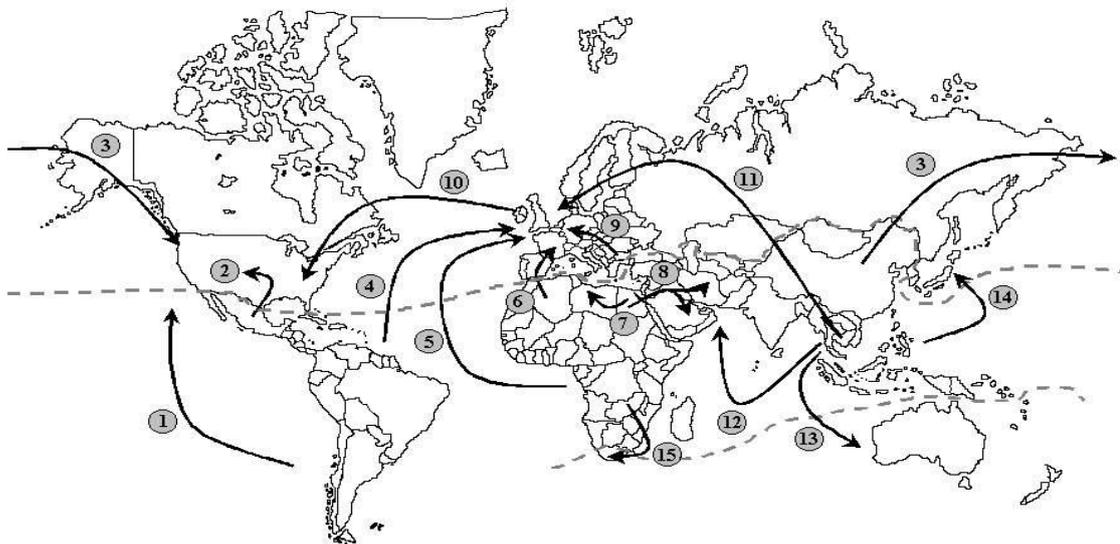
9. Formación de un cuerpo especial en asuntos de inmigración, enfocándose sobre todo en la asistencia al migrante con calidad de irregular que se encuentren en alguno de los centros de detención que cuando los inmigrantes retenidos manifiesten haber sido sujeto de algún tipo de maltrato ya sea de tipo físico o psicológico por parte de las autoridades responsables de su retención.

10. Se debe de trabajar en hacer más efectiva la cooperación entre los países expulsores de migrantes y, los países de acogida , pues si bien es cierto a nivel europeo ésto se desarrolla, contando con colaboración en áreas como de seguridad fronteriza (FRONTEX), intercambio de información (SIS) y la EURODAC, sin embargo no se ha trabajado en realizar algunos planes que se puedan definir como incentivos para que las personas retornen a sus respectivos países, asegurándoles en la medida de lo posible, alguna consideración en el otorgamiento laboral o algún aspecto que garantice su estabilidad económica, que es la mayor preocupación de estas personas, es decir, una fuente de empleo que asegure su supervivencia y así garantizar que se enfrentaran a una mejor realidad .

11. Incorporar la migración a las estrategias de desarrollo de los países de origen, en el sentido de elaborar en conjunto políticas y programas laborales temporales que contribuyan a la formación técnica de los migrantes y, brindando la oportunidad de mejorar sus ingresos durante el tiempo de duración de los proyectos, mejorando así no sólo su nivel de vida, sino favoreciendo al desarrollo de su país de origen con las remesas enviadas a sus familiares.

Anexos

Anexo 1.1



Migraciones actuales

1. América del Sur ⇨ Estados Unidos	9. Europa Oriental ⇨ UE
2. México ⇨ Estados Unidos	10. Europa ⇨ Estados Unidos
3. China ⇨ Estados Unidos	11. Sudeste asiático ⇨ UE
4. América Latina ⇨ UE	12. Sudeste asiático ⇨ países productores de petróleo (Golfo Pérsico)
5. África Subsahariana ⇨ UE	13. Sudeste asiático ⇨ Australia
6. Magreb ⇨ UE	14. Sudeste asiático ⇨ Japón
7. 8. Egipto ⇨ países productores de petróleo (Argelia y Golfo Pérsico)	15. África central y Oriental ⇨ República Surafricana

Anexo 2.1

Cuadro 8
Número de estudiantes extranjeros matriculados en instituciones
de educación terciaria en determinados países: 1990, 2000 y 2003
 (En miles)

	1990	2000	2003
África			
Sudáfrica	47
Asia oriental			
China	..	45	111
Japón	41	64	110
República de Corea	2	6	17
Asia meridional			
India	8
Asia sudoriental			
Malasia	..	19	28
Asia occidental			
Arabia Saudita	..	8	11
Jordania	..	12	16
Libano	..	15	15
Turquía	..	17	13
Europa oriental			
Federación de Rusia	..	64	69
Hungria	..	11	12
República Checa	..	8	10
Ucrania	..	13	18
Europa septentrional			
Dinamarca	..	13	18
Irlanda	..	7	10
Reino Unido	80	226	270
Suecia	..	21	26
Europa meridional			
España	10	41	54
Italia	..	25	36
Europa occidental			
Alemania	107	187	241
Austria	18	30	31
Bélgica	27	39	42
Francia	136	137	222
Países Bajos	..	14	21
Suiza	23	26	33
	1990	2000	2003
América Latina			
Cuba	..	11	17
América del Norte			
Canadá	..	45	64
Estados Unidos	408	548	573
Oceania			
Australia	14	106	136
Nueva Zelanda	..	8	26
Países desarrollados	864	1 633	2 020
Países en desarrollo	2	132	282
Total	866	1 765	2 302

Fuente: Kritz, Mar M., "Globalisation and internationalisation of tertiary education", 2006.

Anexo 2.2

CUADRO 1
PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES EXTRANJEROS EN ALGUNOS PAÍSES
(OCDE Y NO OCDE)

	1998	2001		1998	2001
Suiza	15.9	17.0	Hungría	2.6	3.4
Australia	12.6	13.9	Holanda	-	3.3
Austria	11.5	12.0	República Checa	1.9	3.0
Inglaterra	10.8	10.9	Canadá	2.8	2.8
Bélgica	-	10.6	Finlandia	1.7	2.2
Alemania	8.2	9.6	España	1.7	2.2
Francia	7.3	7.3	Italia	1.2	1.6
Suecia	4.5	7.3	Japón	1.4	1.6
Dinamarca	6.0	6.5	Eslovaquia	-	1.2
Nueva Zelanda	3.7	6.2	Turquía	1.3	1.0
Irlanda	4.8	4.9	Polonia	0.5	0.4
Noruega	3.2	4.7	Corea	0.1	0.1
Islandia	2.4	4.1	México	-	0.1
Estados Unidos	3.2	3.5	Portugal	-	-
			Media OCDE	4.8	5.3

Fuente: OECD, *Education at the Glance*, 2003.

Anexo 2.3

Número de refugiados en el mundo y en las principales regiones: 1990-2005

(En millones)

Región principal	1990	1995	2000	2005	Los refugiados como porcentaje de los migrantes internacionales en 2005
Todo el mundo	18,4	18,4	15,5	13,5	7,1
Regiones más desarrolladas	2,0	3,8	3,1	2,6	2,3
Regiones menos adelantadas	16,4	14,5	12,4	10,8	14,4
Países menos adelantados	4,8	5,6	3,1	2,4	23,2
África	5,4	6,4	3,6	3,0	17,7
Asia	9,8	8,2	8,8	7,8	14,6
Europa	1,3	3,0	2,4	2,0	3,1
América Latina y el Caribe	1,2	0,1	0,0	0,0	0,5
América del Norte	0,6	0,8	0,6	0,6	1,2
Oceanía	0,1	0,1	0,1	0,1	1,6

Fuente: Naciones Unidas, *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, datos digitales.

Anexo 3.1



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
Bruselas, 1.9.2005
COM (2005) 391 final
2005/0167 (COD)

Propuesta de

DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

Relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentre ilegalmente en su territorio

(Presentada por la Comisión)

Capítulo I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

Objeto

La presente Directiva establece procedimientos y normas comunes que han de aplicarse en los Estados miembros para el retorno de aquellos nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio de conformidad con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como del Derecho internacional, incluidas la protección de los refugiados y las obligaciones en materia de derechos humanos.

Artículo 2

Ámbito de aplicación

1. La presente Directiva se aplicará a los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en el territorio de un Estado miembro, es decir:

(a) que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, tal y como se establece en el artículo 5 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, o

(b) que, por cualquier otra razón, se encuentren ilegalmente en el territorio de un Estado miembro.

2. Los Estados miembros podrán decidir no aplicar la presente Directiva a los nacionales de terceros países a los que se haya denegado la entrada en una zona de tránsito de un Estado miembro. Sin embargo, se asegurarán de que el trato y el nivel de protección de estos nacionales de terceros países no sean menos favorables que los establecidos en los artículos 8, 10, 13 y 15.

3. La presente Directiva no se aplicará a los nacionales de terceros países

(a) que sean miembros de las familias de los ciudadanos de la Unión que hayan ejercido su derecho a la libre circulación dentro de la Comunidad.

(b) que, en virtud de acuerdos celebrados entre la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los países de los que sean nacionales, por otra, disfruten de derechos de libre circulación equivalentes a los de los ciudadanos de la Unión.

Artículo 3 **Definiciones**

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

(a) «nacional de un tercer país» cualquier persona que no sea ciudadano de la Unión en el sentido del artículo 17, apartado 1, del Tratado;

(b) «estancia ilegal» la presencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones para la estancia o residencia en ese Estado miembro;

(c) «retorno» el proceso de vuelta a su país de origen, tránsito o a otro tercer país, ya sea voluntaria o forzada;

(d) «decisión de retorno» cualquier decisión administrativa, resolución jurisdiccional o acto por el que se declare ilegal la estancia de un nacional de un tercer país y se imponga una obligación de retorno;

(e) «expulsión» la ejecución de la obligación de retornar, es decir, el transporte físico fuera del país;

(f) «orden de expulsión» cualquier decisión administrativa, resolución jurisdiccional o acto por el que se ordene la expulsión

(g) «prohibición de reingreso» cualquier decisión administrativa, resolución jurisdiccional o acto por el que impida el reingreso en el territorio de los Estados miembros por un período de tiempo determinado.

Artículo 4

Disposiciones más favorables

1. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las disposiciones más favorables de:

(a) acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados entre la Comunidad o la Comunidad y sus Estados miembros y uno o varios terceros países;

(b) acuerdos bilaterales o multilaterales concluidos entre uno o varios Estados miembros y uno o varios terceros países.

2. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de cualquier disposición de la legislación comunitaria en el ámbito de la inmigración y del asilo que pueda ser más favorable para el nacional del tercer país, en especial de los siguientes actos:

(a) Directiva 2003/86/CE del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar,

(b) Directiva 2003/109/CE del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración,

(c) Directiva 2004/81/CE del Consejo relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes,

(d) Directiva 2004/83/CE del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida,

(e) Directiva del Consejo 2004/114/CE relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado,

(f) Directiva 2005/XX/CE del Consejo relativa al procedimiento de admisión específico de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica.

3. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a adoptar o mantener disposiciones que sean más favorables para las personas a quienes se aplica, a condición de que tales disposiciones sean compatibles con la presente Directiva.

Artículo 5

Relaciones familiares e interés superior del niño

Al aplicar la presente Directiva, los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta la naturaleza y solidez de las relaciones familiares del nacional del tercer país, la duración de su estancia en el Estado miembro y la existencia de vínculos familiares, culturales y sociales con su país de origen. Asimismo tendrán en cuenta el

interés superior del niño de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989.

Capítulo II

FINALIZACIÓN DE LA ESTANCIA ILEGAL

Artículo 6

Decisión de retorno

1. Los Estados miembros expedirán una decisión de retorno a cualquier nacional de un tercer país que se encuentre ilegalmente en su territorio.
2. La decisión de retorno establecerá un oportuno plazo para la salida voluntaria de hasta cuatro semanas, a menos que haya razones para creer que la persona concernida pudiera fugarse durante dicho período. Durante dicho período podrán imponerse ciertas obligaciones dirigidas a evitar el riesgo de fuga, tales como obligación de presentarse periódicamente a las autoridades, depósito de fianza, retención de documentos u obligación de permanecer en un lugar determinado.
3. La decisión de retorno se expedirá como un acto o decisión separados o junto con una orden de expulsión.
4. No se expedirá ninguna decisión de retorno cuando los Estados miembros estén sujetos a obligaciones resultantes de los derechos fundamentales derivadas, por ejemplo, del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos, tales como el derecho de no devolución, el derecho a la educación y el derecho a la unidad familiar. De haberse expedido ya una decisión de retorno, ésta se retirará.
5. Los Estados miembros podrán, en cualquier momento, decidir conceder a un nacional de un tercer país que se encuentre ilegalmente en su territorio un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho a permanecer por razones humanitarias o de otro tipo. En este caso no se expedirá ninguna decisión de retorno o, de haberse ya expedido, se retirará la decisión de retorno.
6. Cuando el nacional de un tercer país que se encuentre ilegalmente en el territorio de un Estado miembro sea titular de un permiso de residencia válido expedido por otro Estado miembro, el primer Estado miembro se abstendrá de expedir una decisión de retorno si esa persona vuelve voluntariamente al territorio del Estado miembro que expidió el permiso de residencia.
7. Si el nacional de un tercer país que se encuentre ilegalmente en su territorio ha iniciado un procedimiento aún pendiente para la renovación del permiso de residencia o cualquier otro permiso que otorgue el derecho de estancia, el Estado miembro se abstendrá de expedir una decisión de retorno hasta que finalice el procedimiento pendiente.
8. Si el nacional de un tercer país que se encuentre ilegalmente en su territorio ha iniciado un procedimiento aún pendiente para la concesión del permiso de residencia o cualquier otro permiso que otorgue el derecho de estancia, el Estado miembros se abstendrá de expedir una decisión de retorno hasta que finalice el procedimiento pendiente.

Artículo 7

Orden de expulsión

1. Los Estados miembros expedirán una orden de expulsión en relación con el ciudadano de un tercer país sobre el que recaiga una decisión de retorno si hay riesgo de fuga o si no se ha respetado la obligación de retorno dentro del plazo para la salida voluntaria concedido de conformidad con el artículo 6, apartado 2.
2. En la orden de expulsión se especificarán el plazo en el que se ejecutará la expulsión y el país de retorno.
3. La orden de expulsión se expedirá en una decisión o un acto separados o junto con la decisión de retorno;

Artículo 8

Aplazamiento

1. Los Estados miembros podrán aplazar la ejecución de una decisión de retorno durante un período oportuno de tiempo, teniendo en cuenta las circunstancias específicas del caso concreto.
2. Los Estados miembros aplazarán la ejecución de una orden de expulsión en las siguientes circunstancias, siempre y cuando dichas circunstancias prevalezcan:
 - (a) incapacidad del nacional de un tercer país para viajar o ser transportado al país de retorno debido a su estado físico o capacidad mental;
 - (b) razones técnicas, tales como falta de capacidad de transporte u otras dificultades que hagan imposible ejecutar la expulsión de manera humanitaria y con pleno respeto de los derechos fundamentales y la dignidad del nacional del tercer país;
 - (c) falta de garantía de que los menores no acompañados puedan ser entregados en el punto de salida o de llegada a un miembro de la familia, un representante equivalente, un tutor del menor o a un funcionario competente del país de retorno, tras una evaluación de las condiciones a las que se retornaría al menor.
3. Si se aplaza la ejecución de una decisión de retorno o de una orden de expulsión, tal y como se establece en los apartados 1 y 2, podrán imponerse determinadas obligaciones al nacional del tercer país para evitar el riesgo de fuga, tales como obligación de presentarse periódicamente a las autoridades, depósito de fianza, retención de documentos u obligación de permanecer en un lugar determinado.

Artículo 9

Prohibición de reingreso

1. Las órdenes de expulsión contendrán una prohibición de reingreso de un máximo de 5 años. Las decisiones de retorno podrán contener dicha prohibición de reingreso.
2. La duración de la prohibición de reingreso se determinará con la debida consideración de todas las circunstancias pertinentes del caso concreto y, en particular, si:

(a) sobre el nacional del tercer país concernido ha recaído una orden de expulsión por primera vez;

(b) sobre el nacional del tercer país concernido ya han recaído más de una orden de expulsión;

(c) el nacional del tercer país concernido ha entrado en el Estado miembro durante una prohibición de reingreso;

(d) el nacional del tercer país concernido constituye una amenaza para el orden público o la seguridad pública. La prohibición de reingreso podrá expedirse para un período superior a 5 años si el nacional del tercer país concernido constituye una grave amenaza para el orden público o la seguridad pública.

3. La prohibición de reingreso podrá retirarse, en particular, en los casos en que:

(a) sobre el nacional del tercer país concernido ha recaído una decisión de retorno o una orden de expulsión por primera vez;

(b) el nacional del tercer país concernido se ha presentado en una oficina consular de un Estado miembro;

(c) el nacional del tercer país concernido ha reembolsado todos los costes de procedimiento de su anterior retorno.

4. La prohibición de reingreso podrá suspenderse con carácter excepcional y temporal en determinados casos concretos

5. Los apartados 1 a 4 se aplicarán sin perjuicio del derecho a solicitar asilo en uno de los Estados miembros.

Artículo 10

Expulsión

1. En los casos en que los Estados miembros utilicen medidas coercitivas para llevar a cabo la expulsión de un nacional de un tercer país que se oponga a su expulsión, tales medidas serán proporcionadas y no irán más allá de un uso razonable de la fuerza. Se aplicarán de conformidad con los derechos fundamentales y con el debido respeto a la dignidad del nacional del tercer país concernido.

2. Al llevar a cabo las expulsiones, los Estados miembros tendrán en cuenta las Directrices comunes sobre las normas de seguridad en las expulsiones conjuntas por vía aérea, anexas a la Decisión 2004/573/CE.

Capítulo III

GARANTÍAS PROCESALES

Artículo 11

Forma

1. Las decisiones de retorno y las órdenes de expulsión se expedirán por escrito. Los Estados miembros garantizarán que las razones de hecho y de derecho se detallen en la decisión y/o orden y se informe por escrito al nacional del tercer país sobre las vías de recurso de que dispone.
2. Los Estados miembros proporcionarán, previa petición, una traducción escrita u oral de los principales elementos de la decisión de retorno y/o orden de expulsión en una lengua que razonablemente pueda suponerse que el nacional del tercer país comprende.

Artículo 12

Recursos jurisdiccionales

1. Los Estados miembros garantizarán que el nacional del tercer país concernido tenga derecho a interponer ante un órgano jurisdiccional un recurso de apelación o revisión efectivo contra la decisión de retorno y/o orden de expulsión.
2. El recurso tendrá efectos suspensivos o incluirá el derecho del nacional del tercer país a solicitar la suspensión de la ejecución de la decisión de retorno y/o orden de expulsión, en cuyo caso la decisión de retorno y/o la orden de expulsión se aplazarán hasta que se confirmen o dejen de ser susceptibles de recurso con efectos suspensivos.
3. Los Estados miembros garantizarán que el nacional del tercer país concernido tenga la posibilidad de obtener representación, asesoramiento jurídico y, en su caso, asistencia lingüística. Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes carezcan de recursos económicos suficientes en la medida en que dicha asistencia sea necesaria para garantizar un acceso efectivo a la justicia.

Artículo 13

Garantías a la espera del retorno

1. Los Estados miembros garantizarán que las condiciones de estancia de los nacionales de terceros países respecto de los que se haya aplazado la ejecución de una decisión de retorno o que no puedan ser expulsados por las razones mencionadas en el artículo 8 de la presente Directiva no sean menos favorables que las establecidas en los artículos 7 a 10, artículo 15 y artículos 17 a 20 de la Directiva 2003/9/CE.
2. Los Estados miembros proporcionarán a las personas mencionadas en el apartado 1 la confirmación escrita de que la ejecución de la decisión de retorno se ha aplazado por un período especificado o que la orden de expulsión no se ejecutará temporalmente.

Capítulo IV
INTERNAMIENTO TEMPORAL A EFECTOS DE EXPULSIÓN

Artículo 14

Internamiento temporal

1. Cuando haya argumentos fundados para creer que hay riesgo de fuga y no sea suficiente aplicar medidas menos coercitivas, como obligación de presentarse periódicamente a las autoridades, depósito de fianza, retención de documentos, obligación de permanecer en un lugar designado u otras medidas para prevenir dicho riesgo, los Estados miembros mantendrán en un centro de internamiento temporal al nacional del país sobre el que recaiga o vaya a recaer una orden de expulsión o una decisión de retorno,
2. Las órdenes de internamiento temporal se dictarán por las autoridades judiciales. En casos urgentes podrán ser expedidas por las autoridades administrativas, en cuyo caso la orden de internamiento temporal se confirmará por las autoridades judiciales en un plazo de 72 horas desde el principio del internamiento temporal
3. Las órdenes de internamiento temporal serán objeto del control de las autoridades judiciales, por lo menos, una vez al mes.
4. El internamiento temporal podrá ser ampliado por las autoridades judiciales hasta un máximo de seis meses.

Artículo 15

Condiciones del internamiento temporal

1. Los Estados miembros garantizarán que los nacionales de terceros países sujetos al internamiento temporal sean tratados humana y dignamente, con el debido respeto de sus derechos fundamentales y de conformidad con los Derechos internacional y nacional. Previa petición, se les permitirá sin demora ponerse en contacto con representantes legales, miembros de la familia y autoridades consulares competentes, así como con organizaciones internacionales y no gubernamentales pertinentes.
2. El internamiento temporal se llevará a cabo en centros de internamiento especializados. En los casos en que un Estado miembro no pueda proporcionar alojamiento en un centro de internamiento especializado y tenga que recurrir al alojamiento en un centro penitenciario, garantizará que los nacionales de terceros países sujetos al internamiento temporal estén, de manera permanente, separados físicamente de los presos ordinarios.
3. Se prestará particular atención a la situación de las personas vulnerables. Los Estados miembros garantizarán que no se mantenga a menores sujetos a internamiento temporal en centros penitenciarios comunes. Se separará a los menores no acompañados de los adultos, a menos que se considere que el interés superior del niño aconseja no hacerlo.

4. Los Estados miembros garantizarán que las organizaciones internacionales y no gubernamentales tengan la posibilidad de visitar los centros de internamiento temporal para evaluar la adecuación de las condiciones de internamiento. Tales visitas podrán sujetarse a autorización previa.

Capítulo V

INTERCEPTACIÓN EN OTROS ESTADOS MIEMBROS

Artículo 16

Interceptación en otro Estado Miembro

Cuando un nacional de un tercer país que no cumpla o que haya dejado de cumplir las condiciones de entrada, tal y como se establece en el artículo 5 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, y sobre el que recaiga una decisión de retorno u orden de expulsión expedida en un Estado miembro («el primer Estado miembro») sea interceptado en el territorio de otro Estado miembro («el segundo Estado miembro»), el segundo Estado miembro podrá adoptar alguna de las siguientes medidas:

(a) reconocer la decisión de retorno u orden de expulsión expedida por el primer Estado miembro y llevar a cabo la expulsión, en cuyo caso los Estados miembros se compensarán entre sí por cualquier desequilibrio financiero que pueda originarse, aplicando *mutatis mutandis* la Decisión 2004/191/CE del Consejo;

(b) pedir al primer Estado miembro que vuelva a hacerse cargo sin demora del nacional del tercer país concernido, en cuyo caso el primer Estado miembro estará obligado a cumplir la petición, a menos que pueda demostrar que la persona en cuestión abandonó el territorio de los Estados miembros tras la expedición por sus servicios de la decisión de retorno u orden de expulsión;

(c) iniciar el procedimiento de retorno conforme a su legislación nacional;

(d) mantener o expedir un permiso de residencia u otra autorización que ofrezca un derecho de estancia por razones de protección, humanitarias u de otro tipo, previa consulta al primer Estado miembro de conformidad con el artículo 25 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

Capítulo VII

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 17

Obligaciones en materia de información

La Comisión informará periódicamente al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la presente Directiva en los Estados miembros y propondrá, en su caso, modificaciones. La Comisión informará por primera vez, a más tardar, cuatro años después de la fecha mencionada en el artículo 18, apartado 1.

Artículo 18

Incorporación al ordenamiento jurídico nacional

1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva, a más tardar, (24 meses después de la fecha de publicación en el diario Oficial de la Unión Europea). Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones, así como una tabla de correspondencias entre las mismas y la presente Directiva.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

Artículo 19

Relación con el Convenio de Schengen

La presente Directiva sustituye a los artículos 23 y 24 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

Artículo 20

Derogación

Queda derogada la Directiva 2001/40/CE.

Artículo 21

Entrada en vigor

La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 22

Destinatarios

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros con arreglo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo

El Presidente

Por el ConsejoEl Presidente

Bibliografía

- Anuario Internacional CIDOB 2009. "Claves para interpretar la política española y las relaciones internacionales en 2008. Prioridades de la Unión Europea en materia de inmigración, 2008".- Documento mimeografiado.
- ATLAS Le Monde Diplomatique. Edición 2008.
- CEPAL. "Migración Internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe". Informe 2006.
- Decir no a la Directiva de Retorno AEDH. Documento mimeografiado.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas. "Migración internacional y desarrollo", del 18 de mayo de 2006.
- La trata de persona. Documento disponible en formato pdf.
- De la ROSA, Gloria Esteban. Intervención en el coloquio: "L'externalisation de la politique d'immigration de l'Union Européenne" (2008).
- Del VALLE GÁLVEZ, J.A.: "La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia (I)" en, M. López Escudero/J. Martín y Pérez de Nanclares: *Derecho material comunitario*. Documento en pdf.
- FERNÁNDEZ MARTÍ, Fernando. "Migraciones y desplazamientos de población". Bruselas 2004.
- GARCIA FERNÁNDEZ, Cristina.- "Las causas de la emigración en África"; pág. 1.
- GIRARD GUILLÓ, Clara.- "Política Migratoria Europea: el instrumento ideológico para construir identidades. Un ejemplo real de arma de destrucción masiva".- Documento mimeografiado.
- GÓMEZ MOVELLÁN, Antonio. "Políticas migratorias, neo autoritarismo". Made in Europe. Documento mimeografiado.
- ILIES, María. "La política de la Comunidad Europea sobre la inmigración irregular: medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases".- Real Instituto Elcano.
- MÁRMORA, Lelio.- "Las Políticas de Migraciones Internacionales." OIM/ Alianza Editorial 1997.
- MUÑOZ AUNIÓN, Antonio.- "La política migratoria de la Unión Europea".
- RODRÍGUEZ MEZA, René Francisco.-Tesis: "La condición jurídica del extranjero"; pág. 4.

- TOMÉ LEMA, Margarita. "Laicidad e integración de los inmigrantes". 1ª Edición, España 2007.

Fuentes electrónicas

- Actos legislativos de la Unión Europea. Disponible: <http://www.europarl.europa.eu>
- América latina y África expresan su rechazo a la reforma migratoria. Disponible: http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/directiva_de_retorno_ue_090708_pi.html
- Chávez pide a la UE que reflexione sobre la directiva de retorno. Disponible: <http://canarias24horas.com/index.php/2008070151361/internacional/chavez-pide-a-la-ue-que-reflexione-sobre-la-directiva-de-retorno-y-retire-la-ignominia.html>
- Comienza el proceso de regularización de inmigrantes.- Disponible: <http://www.20minutos.es/noticia/3425/0/OESTP/ESPAÑA/INMIGRANTES/REGULARIZACION/>
- Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Disponible: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=LIBE>
- Conclusiones de la Presidencia. Disponible: www.eu.int/council
- Conflictos causas y consecuencias de la migración. Disponible: <http://inmigracion-proyecto-pdb.blogspot.com/2009/03/conflictos-causas-y-consecuencias-de-la.html>
- Consecuencias de la migración en España. Disponible: <http://www.inmigracionmasiva.com/modules.php?name=News&file=article&sid=18>
- Convenio internacional sobre la protección de todos los trabajadores y sus familias del 18 de diciembre de 1990. Disponible: www.unhchr.ch/htm/menu3/b/m_mwcto
- Directiva de Reagrupación familiar. Disponible: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/_es.htm
- Directiva de Retorno. Disponible: www.celare.org/archivos/docs
- El Derecho Humanitario .Disponible: http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwplList2/Humanitarian_law
- Efectos económicos de la inmigración en España. Informe FEDEA. Disponible: <http://incas.uao.es/monograficos/efectos-economicos-de-la-inmigracion-en-espana>
- Elementos de una respuesta a la migración irregular. Disponible : www.crmsv.org
- El rechazo a los inmigrantes.- Disponible: <http://www.larepublica.com.uy>

- Encarta 2008.

- Informe “Estado de la Población Mundial 2006”, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa).
 Disponible:
<http://www.remesasydesarrollo.org/noticias/informe-sobre-el-estado-de-la-poblacion-mundial-2006-hacia-la-esperanza-las-mujeres-y-la-migracion-internacional/>

- Inmigración: Asilo y refugiados.- Disponible:
<http://www.eu4journalists.eu/index.php/dossiers/spanish/C89/382/>

- Instituto Nacional de Estadística. Disponible: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/inmigrantes>

- La inmigración asiática en España desde la perspectiva de las relaciones internacionales. Revista CIDOB d’Afers Internacionals. Disponible: <http://www.cidob.org/es/>

- La lucha contra el terrorismo.
 Disponible:http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/16002_es.htm

- Mercado Común del Sur. Disponible: <http://www.mercosur.int>

- Migración Colombiana hacia España. Disponible:
<http://www.un-instraw.org/es/grd/country-brief/migracion-colombiana-hacia-espana-5.html>

- Organización Internacional para las migraciones. Disponible: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/lang/es/pid/3>

- Pacto Europeo de Inmigración y Asilo.
 Disponible:http://www.elpais.com/articulo/espana/pacto/europeo/inmigracion/admite/regularizaciones/razones/economicas/elpepuint/20080707elpepinac_1/Tes

- Partido Popular Europeo en el Parlamento Europeo. Disponible:
<http://www.eppgroup.eu/home/es/aboutus.asp>

- Política migratoria. Disponible: <http://www.rree.gob.pe/portal/aconsular.nsf>

- Propuesta de La Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo. Disponible:
http://www.inspire.jrc.ec.europa.eu/pro_pozal/ES

- ¿Qué consecuencias tiene para España la inmigración?- Disponible:
<http://sauc.pntic.mec.es/jotero/Inmigra/consecu.htm>

- Secretario General del PSOE Europa. Disponible:
<http://www.psoe.es/ambito/europa/directory/index.do?action=view&id=2527&pagina=>

- Según el Instituto Nacional de Estadística de España, éste es el país con más tasa de desempleo de la UE. Disponible: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/internacional/newsid>

- Vice-presidente de la Comisión Europea responsable de Justicia, Libertad y Seguridad, Disponible: http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/mybackground/default_en.htm

- Veinte principios rectores sobre el retorno forzado". Disponible: www.coe.int/t/dg3/migration/Source/20_Guidelines_Forced_Return_fr.pdf

- XVI Conferencia interparlamentaria UE/América Latina. Informe "Migraciones y desplazamientos de población". 30 de abril de 2003 Disponible: http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneurope/latin_america/parlatino/fernandes_es.pdf

- ALMAGUER, Gloria. "Procesos de Normalización en España. Centro de estudios europeos".- Disponible: <http://www.rebellion.org/noticias/2005/3/12871.pdf>

- ALTAMIRANO, Teofilo. "El Perú y el Ecuador, nuevos países de inmigración". Disponible: <http://www.uasb.edu.ec/padh>

- BORJA, Jordi.- "Ciudad y ciudadanía en Europa". Disponible: http://www.uv.es/metode/anuario2001/151_2001.html

- De HARO, Alfonso Egea. Memorando Opex # 91, 2008. Disponible: <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos/memorando-opex-n1-91->

- De MERA GARCÍA, Agustín. Disponible: <http://www.senado.es/senadores/10446/index.ht>

- DOMÍNGUEZ BECERRA, Miguel. "Las políticas de prevención de la inmigración ilegal, la inmigración: El reto del siglo XXI". Disponible: <http://vlex.com/vid/politicas-prevencion-inmigracion-ilegal-444191>

- FRAILE SÁNCHEZ, Carmen. "Consecuencias de la inmigración en el caso español". Disponible: <http://web.usal.es/~anisi/Modelizacion%20II/Laura/trabajos/trabajo,%20grupo%209.pdf>

- GÓMEZ, Juan David.- "La inmigración colombiana en España". Documento en pdf. Disponible: <http://www.un-instraw.org/es/grd/country-brief/migracion-colombiana-hacia-espana-5.html>

- GÓMEZ SOUZA, María. "Algunas consideraciones acerca del trabajo y la salud de las mujeres latinoamericanas en su proceso migratorio". Disponible: www.uv.es

- IZQUIERDO, Mario.- "Inmigración: desarrollo reciente y consecuencias económicas". Disponible: www.icam.es/docs/ficheros/200407190008_6_17.pdf

- LARA SALINAS, Ana María. "El ABC de la Directiva de Retorno". Disponible: http://www.infomigrante.org/revista//index.php?option=com_content&task=view&id=625&Itemid=35

- ORTEGA, Nieves. “España hacia una nueva política migratoria”.- Disponible: www.migrationinformation.org
- PERROT. “El resultado de una polarización y dualización de la estructura social”. Disponible: http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=98&Itemid=43
- RECAÑO, Joaquín. “Factores socio demográficos y territoriales de la inmigración irregular en España”. Disponible: <http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50533>
- RECARTE, Alberto. “La inmigración; consecuencias positivas y negativas”. Disponible: <http://foro.loquo.com/viewtopic.php?p=711311#p711311>
- SÁNCHEZ, Beatriz. “Reacción de Latinoamérica ante la aprobación de la Directiva de Retorno de la Unión”. Disponible; http://www.cesla.com/analisis/archivos/directiva_retorno.pdf
- TERRÓN, Anna.- “Migraciones y relaciones con países terceros. España”. Disponible: <http://se2.isn.ch/serviceengine>
- VIDAL, Pilar. “Las causas de la Diáspora Africana”. Disponible: <http://www.aspaandalucia.org/module.php?link=modules/desurasur/articulo.php&ID=70>

Índice de Siglas y Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano
CIF	Certificado de Identificación Fiscal
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
DNI	Documento Nacional de Identidad
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (País Vasco y Libertad)
EUROPOL	European Office Police (Oficina Europea de Policía)
EUROSTAT	European Statistics (Estadísticas Europeas)
FAO	Food and Agriculture Organization (Organización de las NU para la agricultura y la alimentación)
FEDEA	Fundación de Estudios de Economía Aplicada
FER	Fondo Europeo para los Refugiados
FRONTEX	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores
IEE	Instituto Español de Emigración
INE	Instituto Nacional de Estadística
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional de Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIS	Sistema de Información Schengen
TA	Tratado de Amsterdam
TCE	Tratado Comun Europeo
T.J.C.E.	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
TREVI	Terrorismo Radicalismo Extremismo y Violencia Internacional
UE	Unión Europea
UNFPA	United Nation Population Fund (Fondo de Población de las NU)