



EUROPEAN PARLIAMENT

**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES DE LA
UNIÓN**

DIRECCIÓN B

- DEPARTAMENTO TEMÁTICO -

ESTUDIO

**MIGRACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES
ENTRE LA UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE**

Resumen

El presente Estudio “Migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea- América Latina y el Caribe” se ha realizado en virtud de la convocatoria del Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento Europeo (EXPO/B/AFET/2009/19). El proyecto ha estado coordinado por el Programa América Latina del Centro de Estudios Internacionales en Barcelona (CIDOB) bajo la dirección de Anna Ayuso, Líder del Proyecto, y Gemma Pinyol, Coordinadora del Programa Migraciones de CIDOB, quien ha actuado como organizadora de contenidos. Mariana Foglia, asistente de investigación del CIDOB, ha redactado el informe final conjuntamente con las coordinadoras del Proyecto de Investigación.

Como trabajos previos a la elaboración del informe se elaboraron 10 estudios con contenidos específicos encargados a especialistas de reconocida experiencia y competencia en temas migratorios. Participaron como autores: Anna Ayuso; Lorenzo Cachón; Mariana Foglia; Susanne Gratiús; Florencio Gudiño; José Luis Ibáñez; David Moya; Gemma Pinyol; Andrés Solimano; Laura Tedesco; Pamela Urrutia y Alejandro del Valle.

Este estudio fue solicitado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo.

AUTOR:

Sra Profesora Anna AYUSO
Centro de Investigación de Relaciones
Internacionales y Desarrollo
C/Elisabets, 12.08001 - Barcelona
ESPAGNE

FUNCIONARIO RESPONSABLE:

Pedro NEVES
Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión Departamento Temático
WIB 06 M 077
rue Wiertz 60
B-1047 Bruselas

ESTE ESTUDIO SE PUBLICA EN LA SIGUIENTE LENGUA:

ORIGINAL: ES

EDITOR:

Manuscrito terminado el 30 de octubre de 2009.

Brussels, © Parlamento Europeo, 2009.

Este estudio es disponible en Internet en

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=ES>

En case de no poder descargar la información que necesita, a solicite una copie impresa por correo electrónico a: xp-poldep@europarl.europa.eu

Bruselas, Parlamento Europeo, 2009.

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

DISCLAIMER:

© Comunidades Europeas, 2009.

Queda autorizada la reproducción y traducción, excepto con fines comerciales, siempre que se mencione la fuente y se notifique previamente al editor y se le facilite una copia de la publicación.

ESTUDIO

**“MIGRACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN
EUROPEA- AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”**

SERVICE CONTRACT EXPO/B/AFET/2009/19
Comité de Relaciones Exteriores, Parlamento Europeo

CIDOB

Centro de Estudios Internacionales de Barcelona
Revisión 20 de febrero de 2010

ÍNDICE

Índice.....	i
Glosario de Siglas.....	iii
Resumen Ejecutivo.....	v
Introducción.....	1

PARTE I DINÁMICAS DEL FENÓMENO MIGRATORIO ENTRE LA UE - ALC

1. ANÁLISIS DIACRÓNICO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS ENTRE ALC Y LA UE.....	3
1.1 Flujos migratorios entre ALC y la UE.....	3
Migración europea hacia América Latina y El Caribe.....	3
Migración latinoamericana y caribeña hacia Europa.....	4
1.2 Dinámica actual: la <i>latinoamericanización</i> de las migraciones.....	5
Las razones de la inmigración: factores de expulsión y atracción.....	6
1.3 El protagonismo de España y otros casos de interés.....	8
España.....	8
Italia y Portugal.....	10
Otros casos de interés.....	12
1.4 Rasgos clave de la inmigración de ALC en la UE.....	12
2. MOVILIDAD DEL CAPITAL HUMANO, REMESAS Y DESARROLLO.....	14
2.1 Movilidad internacional de capital humano.....	14
2.2 Remesas internacionales: determinantes e impacto.....	15
Efectos de las remesas en el desarrollo.....	18
El efecto de la crisis actual sobre los flujos migratorios y las remesas.....	20

PARTE II CONTEXTO JURIDICO-POLITICO DEL FENÓMENO MIGRATORIO UE-ALC

1. GOBERNANZA MIGRATORIA EN EL AMBITO GLOBAL.....	23
2. COOPERACIÓN Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN ALC.....	26
2.1 La agenda regional.....	26
2.2 Instrumentos específicos en la integración subregional.....	29
2.3 Políticas y planes bilaterales.....	31
3. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN.....	32
3.1 Contenidos para una política europea de inmigración.....	34
La gestión ordenada de los flujos migratorios.....	35
La integración de los nacionales de terceros países.....	36
Las relaciones con países terceros.....	36
3.2 La dimensión exterior de la política de inmigración: el enfoque global de las migraciones.....	38

PARTE III
INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN PARA LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS
MIGRATORIOS ENTRE LA UE Y ALC

1. LOS ACUERDOS BILATERALES Y REGIONALES COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE LOS FLUJOS LABORALES ENTRE LA UE Y ALC.....	39
1.1. El papel de los acuerdos bilaterales.....	39
1.2 La política bilateral sobre migraciones entre países de la UE y de ALC: especial referencia a España.....	40
1.3 Las migraciones y la negociación de los acuerdos de asociación entre la UE y países o regiones de América Latina	43
2. POLÍTICA DE VISADOS Y LIBRE CIRCULACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y ALC.....	44
Visados para estancias de menos de tres meses.....	45
Visados para estancias superiores a tres meses.....	46
2.1 Estatuto de las personas admitidas y demás aspectos relativos a los visados, permisos de trabajo, reagrupación familiar y libre circulación de servicios.....	46
3. LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR: INSTRUMENTOS DE RETORNO Y READMISIÓN EN EL MARCO DE LA RELACIÓN UE – ALC.....	47
3.1 El retorno de extranjeros en la UE: políticas e instrumentos.	48
3.2 Régimen jurídico del retorno de extranjeros de ALC.....	50
4. LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS: MIGRACIONES Y DESARROLLO EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN ENTRE LA UE Y ALC.....	56
4.1. Las migraciones y la Cooperación al desarrollo con América Latina.....	57
4.2. Migraciones y Coherencia de otras políticas de la UE hacia ALC.....	59

PARTE IV
EL DIÁLOGO SOBRE MIGRACIONES ENTRE LA UE Y ALC

1. LA CONSTRUCCIÓN DE UN DIÁLOGO POLÍTICO UE-ALC EN MATERIA DE MIGRACIONES.....	60
1.1.El diálogo político entre UE-ALC.....	61
1.2 El inicio de un diálogo estructurado UE-ALC sobre migración.....	62
1.3 La presidencia española de 2010, un punto de inflexion	
ANEXOS.....	66
1. Antecedentes de los instrumentos de retorno y readmisión en el marco de la relación UE-ALC. Los primeros instrumentos de aproximación legislativa.....	66
2. Acuerdos bilaterales en materia de seguridad social entre España y ALC	68
3. Cuadro comparativo de contenido del acuerdo firmado entre España y Colombia y entre España y Ecuador relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios.....	69
4. Convenios Internacionales firmados por países de la UE y ALC relativos a temas migratorios y laborales.....	74
BIBLIOGRAFÍA.....	78

GLOSARIO

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AdA Acuerdos de Asociación
AGCS Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGNU Asamblea General de Naciones Unidas
AL América Latina
ALC América Latina y el Caribe
AOD Ayuda Oficial al Desarrollo
APC África, Pacífico, Caribe
BID Banco Interamericano de Desarrollo
BOE Boletín Oficial del Estado (España)
CAAS Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen
CAN Comunidad Andina de Naciones
CARICOM Comunidad de Estados del Caribe
CCEE Comunidades Europeas
CDN Convenio de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño
CE Comisión Europea
CEE Comunidad Económica Europea
CEDEAO Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CELADE Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CEDF Carta Europea de Derechos Fundamentales
CEDH Carta Europea de Derechos Humanos
CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos
DOCE Diario Oficial de la Unión Europea
EEMM Estados Miembros
EE.UU. Estados Unidos
EUROLAT Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana
FMI Fondo Monetario Internacional
FOMIN Fondo Multilateral de Inversiones
GCIM Global Commission on International Migration
GRECO Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería y la Inmigración
ISAT Instituto Italiano de Estadística
MEINA Menores Extranjeros Indocumentados No Acompañados
MENA Middle East and Northern Africa
MERCOSUR Mercado Común del Sur
MPI Migration Policy Institute/ Instituto de Políticas Migratorias
MRAX Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA Organización de Estados Americanos
OIM Organización Internacional para las Migraciones
ONG Organización No Gubernamental
PE Parlamento Europeo
PEV Política Europea de Vecindad
PIB Producto Interno Bruto
PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSOE Partido Socialista Obrero Español
RELEX Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea
SEGIB Secretaría General Iberoamericana
SENA Servicio Nacional de Aprendizaje
SICA Sistema de Integración Centroamericana
SIRENE Supplementary Information Request at the National Entry

SIS Schengen Information System
STEDH Sentencia Tribunal Europea de Derechos Humanos
STJCE Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europea
TCE Tratado de la Constitución Europea
TEDH Tribunal Europea de Derechos Humanos
TJCE Tribunal de Justicia de las Comunidades Europea
TUE Tratado de la Unión Europea
UE Unión Europea
UNASUR Unión de Naciones Suramericanas
UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas
UTSTM Unidad Técnica de Selección de Trabajadores Migratorios

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Estudio “Migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea- América Latina y el Caribe” se ha realizado en virtud de la convocatoria del Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento Europeo (EXPO/B/AFET/2009/19). El proyecto ha estado coordinado por el Programa América Latina del Centro de Estudios Internacionales en Barcelona (CIDOB) bajo la dirección de Anna Ayuso, Líder del Proyecto, y Gemma Pinyol, Coordinadora del Programa Migraciones de CIDOB, quien ha actuado como organizadora de contenidos. Mariana Foglia, asistente de investigación del CIDOB, ha redactado el informe final conjuntamente con las coordinadoras del Proyecto de Investigación¹.

Como trabajos previos a la elaboración del informe se elaboraron 10 estudios² con contenidos específicos encargados a especialistas de reconocida experiencia y competencia en temas migratorios. Participaron como autores: Anna Ayuso; Lorenzo Cachón; Mariana Foglia; Susanne Gratius; Florencio Gudiño; José Luis Ibáñez; David Moya; Gemma Pinyol; Andrés Solimano; Laura Tedesco; Pamela Urrutia y Alejandro del Valle.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los flujos migratorios entre la Unión Europea (UE) y América Latina y Caribe (ALC) tienen una continuidad histórica, con características propias en distintos periodos. Es posible identificar un sistema migratorio trasatlántico desde la época de la colonización, con dinámicas específicas que han incidido en la construcción de las sociedades en ambos continentes. En los últimos años este proceso ha vivido un punto de inflexión debido al notable incremento de la migración latinoamericana hacia la UE, que se ha concentrado particularmente en España y otros países del sur de Europa. La relevancia de estos movimientos de personas ha derivado en un progresivo reconocimiento de los temas migratorios en la agenda política y en los espacios de diálogo y cooperación entre ambas regiones. La Declaración de Lima, adoptada en la V Cumbre UE-ALC de 2008, acordó institucionalizar el diálogo político en materia de migración entre la UE y ALC, recogiendo así las recomendaciones del Parlamento Europeo y de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana.

Para abordar el complejo fenómeno de las migraciones el presente estudio recoge, en primer lugar, una visión general de las dinámicas migratorias entre ambas regiones y analiza las respuestas políticas para la gestión de un fenómeno que tiene repercusiones relevantes, tanto para las sociedades de destino, como para los países de origen. Seguidamente, se ofrece una panorámica de los marcos de cooperación internacional, regional y bilateral en AL y un análisis de los principales instrumentos de la política migratoria europea y su aplicación en ALC, así como de la coherencia de otras políticas relacionadas. Finalmente se analizan las bases del recién iniciado diálogo político estructurado entre la UE y ALC en materia de migraciones. En base a ese análisis y respondiendo a los requerimientos de la convocatoria, se hacen recomendaciones y propuestas de acción específicas que permitan apoyar la labor del Grupo de Trabajo para Migraciones de la Asamblea Parlamentaria EuroLat creado en febrero de 2009, así como el trabajo de las Comisiones del Parlamento Europeo que dedican su atención al fenómeno migratorio.

¹ Agradecimiento a Juan Carlos Triviño, Asistente del Programa América Latina del CIDOB, por su colaboración en la búsqueda de información para el informe final.

² En los Anexos se encuentra el listado de estudios específicos encargado a los respectivos autores.

El diálogo sobre migración entre América Latina y Europa no parte de cero sino que se inserta en una larga historia de cooperación entre ambas regiones. En primer lugar, el propio diálogo político es el resultado de unas dinámicas migratorias compartidas desde hace más de quinientos años, que constituye el acervo común de la asociación bi-regional. En segundo lugar, se insiere en los objetivos de la asociación bi-regional definida hace diez años en la primera Cumbre UE-ALC en Río de Janeiro, que recogía el objetivo de promover la libre circulación de bienes y servicios y, en un futuro, la circulación de personas.

A pesar de la sensibilidad del tema o precisamente por ello, las migraciones no han sido una prioridad en la agenda del diálogo ALC-UE. Una explicación es que, dada la concentración de la inmigración latinoamericana en la UE, no afecta a todos los países de la misma manera y eso genera pocos incentivos en los países no implicados. Sin embargo, por una parte, los progresos que se están haciendo hacia una política migratoria común han tenido un impacto en las relaciones migratorias que exigen un diálogo común y, por otra parte, dentro de América Latina también se está diseñando un agenda migratoria basada en diálogos regionales y subregionales. Estas dos circunstancias, más la envergadura que ha adquirido el fenómeno, impulsan una convergencia de las agendas que se inserta en una agenda global de la gobernanza migratoria, y al tiempo se corresponde con los diálogos especializados en materia migratoria que se han abierto con otras regiones. La presidencia española del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2010, que coincide con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la aprobación del Programa de Estocolmo a finales del 2009, puede representar un punto de inflexión en el diálogo sobre migraciones con ALC con la cumbre ALC-UE como elemento catalizador.

1. FORTALECER EL DIÁLOGO Y LA COOPERACIÓN ALC-UE EN MATERIA MIGRATORIA

a. Contribuir a la agenda global de las migraciones

Las relaciones de cooperación en materia migratoria entre ALC deben insertarse en un marco global que proporcionan los trabajos de la Organización de Naciones Unidas y sus organismos especializados, especialmente la OIT y el PNUD, así como la OIM. Esta última ofrece programas de apoyo a los Estados para asistir a los migrantes mediante información y ayuda humanitaria y hace un seguimiento de las dinámicas del fenómeno, por lo que debería ser fortalecida como instrumento para una mejor comprensión de las dimensiones y alcance de los flujos internacionales de personas. La OIT ha codificado un marco normativo, es el referente internacional de los estándares básicos de derecho y proporciona instancias de control internacional del cumplimiento de los compromisos. Además, junto al PNUD impulsan una agenda del trabajo decente que, a su vez, se inserta en la agenda global de desarrollo coordinada por el PNUD. La propia ONU, además, adoptó en 1990 la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores migrantes y sus familiares que constituye un referente internacional, aun cuando su índice de ratificación es escaso.

Los países de la UE y de ALC pueden contribuir al fortalecimiento de la agenda global de migraciones adoptando los compromisos internacionales. Hoy por hoy, el nivel de ratificación de los convenios en vigor es irregular, y aun lo es más el seguimiento de su cumplimiento. También es preciso un mayor compromiso con los objetivos de la agenda social del trabajo decente y con los Objetivos del Milenio, que lo han incorporado en su agenda. El diseño de las Agendas de cohesión social nacionales y regionales debe incorporar la protección de los derechos de los trabajadores migrantes como parte integrante del derecho individual al trabajo y el derecho colectivo al desarrollo. Por otra parte, las mencionadas instituciones deberían vincularse al diálogo

bi-regional y ser asociadas a las acciones y programas de cooperación que se diseñen, atendiendo a sus capacidades y las ventajas comparativas que ofrecen. Una fórmula adecuada de cooperación es la *cooperación multi-bilateral*, que implica –junto a la Comisión Europea y a los países emisores en ALC– a instituciones multilaterales que añaden su experiencia y recursos técnicos a la ecuación. Un ejemplo concreto es el proyecto de la OIT en los países de la Región Andina, denominado “Fortalecimiento institucional en materia migratoria para contribuir al desarrollo de los países de la región andina” (MIGRANDINA).

Otro espacio para coordinar el diálogo es el referente a la liberalización de los servicios que se está desarrollando en las Negociaciones del GATT y que requieren además una particular atención en las negociaciones de los acuerdos de asociación.

b. Coordinar las agendas regionales y birregionales

Dada la importancia de la migración intra-regional en ALC, en la actualidad se ha configurado una agenda migratoria que incluye acuerdos, compromisos e instrumentos para la gestión migratoria de orden *regional* (en el marco de la OEA y Cumbres Iberoamericanas), *subregional* (el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones) y *bilaterales* (acuerdos migratorios bilaterales entre los países de la región y extra-regionales). Los procesos de integración subregional, a pesar de los problemas y dificultades para su consolidación, también han abordado el tema migratorio. Estos procesos de diálogo e incipiente coordinación sobre migraciones en la región son relativamente ignorados por la UE, pese al incremento de los flujos transatlánticos y al énfasis que se establece en temas como la cohesión social para la alianza estratégica entre las dos regiones. Se debería coordinar el diálogo europeo-latinoamericano con el iberoamericano, para consensuar posiciones y avanzar hacia un plan de acción conjunto. En este contexto, podría avanzarse en la línea inaugurada en abril de 2008 con la celebración del I Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo: unidos por las migraciones (organizado por CEPAL, OIM y SEGIB), que tuvo lugar en Cuenca (Ecuador).

Sería importante, por lo tanto, buscar mecanismos para conectar los diferentes espacios de diálogo y cooperación sobre migraciones, mediante el envío de observadores (las Cumbres UE-ALC y las Cumbres de las Américas) o acciones comunes (integrando, por ejemplo, las conferencias migratorias iberoamericanas con el diálogo europeo-latinoamericano sobre migración). La experiencia muestra que existe todavía una importante debilidad institucional en la región a consecuencia de la cual muchas de las declaraciones y acuerdos de alto nivel quedan sin aplicación práctica. Existen importantes deficiencias de información que dificultan conocer cual es el panorama regional de la regulación de las migraciones. El diálogo sobre migraciones puede contribuir a mejorar el conocimiento y analizar los resultados de la experiencia en las dos regiones para identificar las buenas prácticas en materia de liberalización de la circulación de personas y servicios, en particular en los procesos de integración regional.

c. Potenciar la cooperación UE-ALC en materia migratoria

Las migraciones internacionales comportan relaciones entre dos o más estados, lo cual conlleva una *responsabilidad compartida*. Solamente a través de una cooperación eficaz entre los países implicados en los flujos migratorios puede asegurarse la protección de los derechos de los migrantes, manteniendo la legalidad y la seguridad, al tiempo que se potencia la migración como motor de desarrollo, tanto en las economías de destino como en las de origen. Por eso es necesaria una *governanza migratoria* que incluya la cooperación bilateral, la cooperación regional y la cooperación a nivel mundial para gestionar los flujos migratorios. Es importante hacer un seguimiento de la evolución de las distintas variables que configuran los flujos

humanos y económicos entre las dos regiones que permitan identificar los principales desafíos y diseñar las políticas adecuadas. Se necesita mejorar la calidad de los datos disponibles para contar con una información susceptible de ser objeto de estudios secuenciales y comparativos evaluables y estudiar los efectos que se producen en cada uno de los países y diferenciados por regiones, pero con una metodología común que permita hacer comparaciones.

Los actuales instrumentos de cooperación al desarrollo relacionados con temas migratorios, no permiten un enfoque global del proceso migratorio ni se enmarcan en un proceso común. Por ello, es necesario adecuar los instrumentos a los principales temas de debate en el diálogo interregional. Los acuerdos de asociación deberían establecer un marco regulador, pero también es necesario incrementar los instrumentos de cooperación que contribuyan a poner en marcha las políticas de enfoque global. Una mayor cooperación entre la UE y ALC sobre migraciones podría contribuir de manera significativa al fortalecimiento de políticas e instituciones para la gestión migratoria, en el ámbito nacional y en el subregional. La cooperación internacional para el desarrollo de la UE hacia ALC debería incluir el apoyo a estructuras, procesos, políticas e instituciones vinculados con la migración, tanto mediante la inclusión de la región en programas temáticos, como a través de la integración de este tema en sus proyectos regionales (por ejemplo, en la segunda fase de EUROSOCIAL) y bilaterales. Otros programas sectoriales, como el “Programa Invertir en los ciudadanos” y el “Programa de Actores no Estatales y Autoridades locales” permitirían establecer programas de desarrollo local y co-desarrollo.

El Programa de Estocolmo de 2009 aboga por una mayor vinculación entre migraciones y desarrollo y por la coherencia de políticas con terceros países en concreto reconoce “la necesidad de aumentar la coherencia política a nivel europeo para promover los efectos positivos de la migración en el desarrollo, dentro del marco de las actividades de la UE en la dimensión exterior, y ajustar la migración internacional de manera más estrecha con el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La política europea de cooperación para el desarrollo además debe adaptarse a los Compromisos la Declaración de París así como a la Implementación del Código de Conducta para la división del Trabajo Esto implican pasar al diseño de políticas en base a resultados y establecer los objetivos en función al diálogo con los socios. La división del trabajo implica un necesario incremento de la coordinación de las políticas, no sólo con los Estados miembros si no también con los socios y otros donantes, especialmente los organismos internacionales.

d. Promover una política común garantista

La mejora de la coordinación de las políticas migratorias europeas es un instrumento que tiende a reforzar la coherencia global de la política migratoria europea, lo cual es un efecto positivo. Pero también se observan efectos no deseables cuando el proceso de convergencia de las políticas comunitarias que se está implementando puede redundar en un empeoramiento de los estándares que algunos países miembros venían aplicando. Es paradigmático el caso de España, que paulatinamente ha ido incorporando la exigencia de visado a países de América Latina anteriormente exentos bajo la cobertura de la política común de visados en el Espacio Schengen. La repercusión de estos cambios en las migraciones entre ALC y España tienen un importante impacto, puesto que se trata del principal destino de la inmigración latinoamericana en la UE. Además, la repulsa generalizada con la que los países ALC han acogido la Directiva de Retorno ha provocado la necesidad de reorientar el diálogo hacia una agenda más global. La armonización de políticas migratorias en la UE no debe hacerse a la baja, sino que debe contribuir a elevar los estándares de los Estados miembros aunque sea a distintas velocidades, garantizando que no se producen regresiones, especialmente en el marco de protección de los derechos

fundamentales. El Tratado de Lisboa recién entrado en vigor significa la *comunitarización* de las políticas del área LSJ, supera la división anterior entre el primer y tercer pilar que añadía complejidad legal e institucional y las dota de una identidad propia. A la mayoría de temas JAI se les aplicará el método legislativo ordinario; la mayoría cualificada en el Consejo y la codecisión con el Parlamento Europeo. Quedan sujetos a unanimidad la expedición de documentos de identidad, la cooperación policial y determinados aspectos del derecho de familia. No sólo crece el papel del Parlamento Europeo, la Comisión fortalece su derecho de iniciativa y el Tribunal de Justicia adquiere jurisdicción en los asuntos. Deben fortalecerse dinámicas de trabajo interinstitucional para una ágil vinculación entre el Parlamento Europeo y el resto de instituciones europeas y evitar que los cambios afecten a la aprobación de las directivas aún pendientes.

En el primer semestre de 2010, la presidencia española deberá articular una hoja de ruta para el Programa de Estocolmo (2009-2013), evaluar el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (que debe presentarse en el Consejo Europeo de junio de 2010) y gestionar la nueva arquitectura institucional del Tratado de Lisboa. España ha construido un discurso basado en la promoción de una inmigración regular vinculada a las necesidades del mercado de trabajo, en la que los derechos y deberes de los recién llegados debían protegerse y exigirse por igual. Además, ha abogado por la inserción del diálogo político en materia de inmigración en las relaciones con países terceros, apostando por construir y fortalecer la dimensión exterior de las políticas de inmigración, tanto a nivel nacional como europeo, estos temas junto con la integración y la promoción de la inmigración regular serán ejes claves del discurso sobre inmigración de la presidencia española.

e. Definir el Diálogo Estructurado

Para construir un diálogo político útil y efectivo en materia de migraciones sobre las bases de la cooperación mutua y la responsabilidad compartida, debería señalarse el marco rector del Diálogo Estructurado. Es necesario que se establezcan los principios básicos, se perfilen los ámbitos específicos, se establezcan objetivos y se identifiquen los instrumentos adecuados con una hoja de ruta pactada, aún cuando sea a distintas velocidades. Sin ánimo exhaustivo, debería reconocerse la importancia de un enfoque integral del fenómeno de la migración (regular e irregular), que reconozca su interdependencia con la dimensión política, económica, el desarrollo y los derechos humanos en las relaciones ALC-UE y que abogue por garantizar el principio de corresponsabilidad entre los países de origen, tránsito y destino. Asimismo, debería asumirse el papel de los flujos migratorios, históricos y actuales, como fundamento de las relaciones políticas entre ALC-UE, reconociendo, en línea con las conclusiones de la CGIM, la aportación positiva de los migrantes en las sociedades de origen y destino. La necesidad de garantizar una definición conjunta de las agendas de trabajo y promover la participación de la sociedad civil deberían ser elementos claves de un Diálogo Estructurado que debería optar, además, por garantizar la lucha contra el racismo y la xenofobia en las sociedades implicadas. Finalmente se debería buscar un equilibrio entre las cuestiones de seguridad vinculadas a las migraciones y la protección de los derechos fundamentales.

Durante la presidencia española hay que avanzar en el conocimiento mutuo a través del diálogo y el intercambio de buenas prácticas en temas específicos. Las migraciones ocuparán un espacio importante en la próxima Cumbre UE-ALC de mayo de 2010, pero para que se alcancen acuerdos concretos es necesario que el diálogo estructurado establezca los principios básicos, profile los ámbitos específicos, establezca objetivos e identifique los instrumentos adecuados con una hoja de ruta pactada aunque sea a distintas velocidades. Las expectativas sobre los resultados de un diálogo político en temas de migración deberían ser concisas, concretas y

limitadas. El análisis sobre causas y consecuencias implica ir más allá de políticas regulatorias y conduce necesariamente a políticas que inciden en los derechos humanos, sociales, económicos y políticos de los migrantes y sus familias. Políticas que, a su vez, inciden también en las sociedades de origen y de destino, por lo que se requiere un enfoque multinivel y participativo en la elaboración de las respuestas.

En el partenariado estratégico con América Latina y Caribe (ALC-UE) las respuestas políticas que más acuerdo concitan son aquellas destinadas a luchar contra la pobreza y a promover unos flujos migratorios ordenados. La integración de los inmigrantes, la facilitación y abaratamiento de la transferencia de remesas o la lucha contra las redes de trata de personas son temas que deben poder tratarse con un diálogo reforzado y una mayor colaboración, haciendo un especial esfuerzo por parte de la presidencia española en despejar los malentendidos y corregir las desconfianzas surgidas a raíz de la aprobación de la Directiva de Retorno.

f. Promover la creación de un Observatorio de las Migraciones ALC-UE

Una primera necesidad que se detecta al hablar de las relaciones entre ambos lados del Atlántico en materia migratoria, es la falta de información compartida sobre las comunidades LAC en los países de la UE, así como la falta de análisis en el estudio de los flujos migratorios tanto actuales como futuros. En este sentido, sería necesario promover la creación de un Observatorio de las Migraciones LAC-UE, que no sólo proporcione información detallada y exhaustiva de los colectivos migrantes en la UE, sino que permita la producción de estudios prospectivos que se centren en los temas claves que deben conformar el diálogo migratorio LAC-UE. De manera esquemática, el Observatorio podría estructurarse en seis ejes temáticos principales:

1. Información y estadísticas: análisis de los flujos migratorios ALC-UE y de las 'causas últimas'; evaluación del impacto de los movimientos migratorios en los países de origen y destino, a nivel nacional, regional y local.
2. Políticas de migración en los países de origen y destino: control de fronteras, política de visados; políticas de asilo, políticas de naturalización; acuerdos de readmisión, instrumentos de estímulo del retorno, etc.
3. Migración y economía: contribución de los migrantes al crecimiento económico de los países de origen y de destino; el papel de las remesas; condiciones laborales; etc.
4. Migración y desarrollo: consecuencias para el país de origen, remesas, proyectos de cooperación birregionales, acuerdos de cooperación y asociación.
5. Migración, derechos humanos y ciudadanía: políticas de integración y ciudadanía; protección de los derechos humanos; lucha contra el racismo y la xenofobia; mecanismos de gestión de la irregularidad; etc.
6. Migración y política: derechos cívicos y participación ciudadana; participación política de los nuevos ciudadanos en los países de destino; lucha contra el tráfico de personas y asistencia de las víctimas; etc.

En aras de la efectividad y del control de recursos, el Observatorio no debería ser una estructura administrativa nueva, sino que debería potenciarse una mayor cooperación entre centros ya existentes, que serían los responsables de las distintas líneas de investigación del mismo. Asimismo, el Observatorio debería estar íntimamente vinculado a los trabajos del/de los Grupos de Expertos que deben crearse en el marco del Diálogo Estructurado. Para la definición de los objetivos se deberían formar *Grupos de Expertos* de los países involucrados para el intercambio de información sobre flujos, condiciones, derechos, legalidad, integración y retorno. En estos Grupos deberían trabajar en los ejes temáticos propuestos definiendo los objetivos, la agenda, los actores y las políticas. Y a su vez, debería articular el trabajo entre los gobiernos regionales, nacionales y locales, así como el trabajo con las instituciones

internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones de inmigrantes.

2. APLICAR EL ENFOQUE GLOBAL DE MIGRACIONES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE

El Enfoque Global de Migraciones se ha convertido en un marco estratégico para gestionar la vinculación entre la política exterior y de inmigración de la UE basado en los principios de solidaridad, equilibrio y un partenariado auténtico entre países de origen y tránsito. El Programa de Estocolmo señala siete prioridades básicas para 2009-2013: 1) incrementar la coherencia de políticas y promover el diálogo con la sociedad civil; 2) protección de los derechos fundamentales y el pleno ejercicio de la libre circulación, respeto a la diversidad y la lucha contra el racismo y la xenofobia; 3) reconocimiento mutuo en las legislaciones penales y civiles, fortalecer la confianza mutua y desarrollo de estándares comunes; 4) Estrategia Interna de Seguridad y protección contra el crimen organizado. 5) acceso a Europa en un mundo globalizado, gestión integrada de las fronteras exteriores y política de visados. 6) implementar el Enfoque Global sobre Migración, analizar los vínculos entre migraciones y desarrollo, favorecer la integración de los residentes de terceros países, establecer políticas efectivas para luchar contra la inmigración irregular y garantizar una área común de protección y solidaridad en relación con el asilo; 7) analizar la dimensión exterior de los temas LSJ. El desarrollo del Programa de Estocolmo deberá incorporar las orientaciones incluidas en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA), aprobado en 2008. El Consejo Europeo pretende avanzar en la implementación del Enfoque Global en diferentes áreas regionales, con el objetivo de: promover la movilidad y la migración legal, controlar los flujos irregulares y optimizar el vínculo entre migraciones y desarrollo.

a. Promover la movilidad y la migración legal

Los **acuerdos bilaterales** han sido, hasta la fecha, un instrumento útil para que determinados países de la UE gestionaran los flujos migratorios procedentes de diferentes países de ALC. La posibilidad de ‘europeizar’ estos acuerdos debería ser examinada con atención, y debería plantearse la posibilidad de alcanzar un acuerdo piloto de movilidad con algún país de ALC.

En relación con los acuerdos migratorios, deberían establecerse en un marco de diálogo y cooperación entre iguales, e incorporar elementos claves como la homologación de títulos, la formación en origen y la promoción del retorno voluntario, entre otros. Otros elementos a tener en cuenta:

- Hacer más riguroso y transparente los procesos de preselección por parte de los organismos competentes;
- Organizar formación en origen homologable tanto en el país de origen como en el de destino;
- Proporcionar más y mejor información e informes a los trabajadores migrantes antes de que lleguen a destino, sobre elementos como la permanencia, trabajo, alojamiento, salarios, derechos, deberes y garantías laborales en la UE;
- Sistematizar desde instancias públicas el retorno voluntario favoreciendo la reinserción del migrante, propiciando el desarrollo de proyectos de capacitación y el reconocimiento de la experiencia laboral en UE;
- Promover la creación de pequeñas y medianas empresas, la creación de empresas binacionales, la formación de recursos humanos y las transferencias de tecnología.

- Apoyar el refuerzo de las instituciones públicas. El esfuerzo en cooperación policial y de control de fronteras se debe extender a los servicios públicos de empleo y formación y a las instituciones que gestionan los flujos migratorios en los países de origen o tránsito. De la misma manera se debe apoyar con carácter prioritario todas las instituciones que actúan como agentes de desarrollo local.

En los nuevos acuerdos bilaterales que vinculan migraciones y desarrollo debe alentarse la incorporación de nuevos contenidos focalizados en una concepción más integral de la “cuestión migratoria”. Para que dichos acuerdos sean coherentes con el doble principio de eficacia y respeto de los derechos fundamentales, deben abarcar todo el proceso migratorio y las implicaciones del mismo para las políticas de integración y de desarrollo. Algunos elementos que podrían servir para enriquecer estos acuerdos marco migratorios son los siguientes:

- *Convención de la ONU de 1990 y Marco multilateral de la OIT de 2005:* Estos acuerdos bilaterales y/o regionales deberían promover el compromiso de los estados firmantes a ratificar la Convención de la ONU de 1990 y a apoyar la aplicación del “Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales. Principios y directrices para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos” de 2005. A falta de ello, al menos podrían aplicar en sus relaciones mutuas y referidas a sus conciudadanos las disposiciones esenciales de esos textos internacionales. Con ello se produciría un salto cualitativo adelante que iría, además, en la dirección de apoyar un marco general de gestión de las migraciones.
- *Acuerdos de Seguridad Social (SeSo):* La firma de acuerdos internacionales para el reconocimiento de derechos de SeSo tiene una larga tradición pero el fenómeno migratorio exige su revisión y ampliación. Estos acuerdos podrían facilitar, entre otras cosas, una movilidad (voluntaria y positiva) de los migrantes entre el país de destino y el de origen y nuevos procesos migratorios al mismo país o a otros garantizando la transferencia de los derechos de jubilación y otras prestaciones sociales ligadas a cotizaciones a sistemas públicos de SeSo. La aprobación del Convenio Multilateral Iberoamericano de SeSo en la Cumbre Iberoamericana celebrada en Chile en noviembre de 2007, es un paso significativo en esa dirección. Hay que poner en marcha el Acuerdo de aplicación para reconocer transferencias de derechos económicos de la SeSo en áreas como invalidez, vejez, supervivencia y accidentes de trabajo y enfermedad profesional, por lo que es prioritario promover su ratificación por parte de todos los países iberoamericanos. El modelo y la experiencia que se derive puede servir para otros acuerdos bilaterales o regionales.
- *Acuerdos sobre empleo, política de empleo y formación y servicios públicos de empleo:* La colaboración en materia de empleo y política de empleo y, en menor medida, sobre servicios públicos de empleo, ha formado parte de la tradicional cooperación entre los países de la UE y ALC. Hoy debe dotarse de una nueva perspectiva, porque el apoyo al empleo y la formación en los países de origen va ligado no solo a las necesidades de formación propia de esos países, sino también a las posibles demandas de trabajadores que pudieran surgir desde destino. Un mejor funcionamiento de los servicios públicos de empleo en los países ALC no sólo mejoraría la gestión de su mercado de trabajo, sino que también les permitiría una mejor cooperación en los procesos de selección de trabajadores en origen.

- *Apoyo al retorno voluntario:* Como señala la Comunicación COM (2008) 359, la Unión Europea debe apoyar “políticas de retorno sostenibles y efectivas”, que deberían desarrollarse en consonancia con las orientaciones de la OIM en “*Diálogo Internacional sobre la Migración en 2008: Enseñanzas extraídas en materia de migración de retorno*”. Como reconoce este documento, la migración de retorno no es un fenómeno secundario ni subordinado, y aun siendo de carácter voluntario e individual, hay muchas oportunidades para que los gobiernos y otros asociados encaucen y faciliten ese proceso. Ello es básico para poder convertir el retorno voluntario en un instrumento con potencial para fomentar el desarrollo en el país de origen. Se debe promover un entorno que propicie el retorno y la reintegración y brinde, a quienes retornan, la posibilidad de contribuir al desarrollo de sus sociedades de origen. La transferencia de conocimientos, habilidades y tecnología; la inversión y el espíritu empresarial; las redes sociales, profesionales y científicas; y el desarrollo de recursos humanos conjuntos son algunos ejemplos de cómo los migrantes retornados promueven el desarrollo en origen.
- *Movilidad de los estudiantes universitarios y estancias de investigadores:* Dada la potencialidad de esta dinámica convendría establecer iniciativas en la línea de los ERASMUS-MUNDI para períodos cortos o nuevas fórmulas para periodos superiores a un año y que incluyan como condición el retorno de los estudiantes e investigadores a sus países de origen al terminar los períodos de formación.
- *Otras cuestiones:* Dada la transversalidad de la cuestión migratoria, ésta debería ser contemplada en el marco de otros acuerdos que puedan alcanzarse en el marco UE-ALC en ámbitos tales como el comercio, las inversiones y movimientos de capital, el medio ambiente y la sostenibilidad, o el desarrollo democrático y los derechos humanos. Especial atención debería prestarse a la protección de los derechos de aquellos colectivos más vulnerables, y en línea a las propias recomendaciones de la Comisión Europea en la Comunicación COM (2008)359, los acuerdos firmados por la UE y ALC deberían incluir mecanismos que permitan reforzar el marco jurídico existente para combatir la facilitación de las entradas y estancias ilegales así como la explotación sexual infantil y el material de abuso sexual infantil para tener en cuenta los nuevos fenómenos delictivos

La **política de visados** es un elemento esencial para la gestión de los flujos migratorios y, en palabras de la propia Comisión de 2001, un instrumento especialmente útil para luchar contra la inmigración irregular. Pero la política de visados también está íntimamente relacionada con la acción exterior de la UE. La decisión de añadir un país concreto a la lista de países que requieren visado para entrar en la UE impacta directamente en el nivel de diálogo y de cooperación que este país tiene con la UE en general y con determinados estados miembros en particular. Se requiere una mayor coordinación entre las políticas de inmigración (visados) con las políticas exteriores de la Unión, especialmente cuando la inclusión de un país en la ‘lista negra’ puede generarle un impacto económico y social negativo.

Debería avanzarse en la regulación tanto del marco de los visados de corta como en los de larga duración:

- *Visados para estancias de menos de tres meses:* La filosofía de aplicación del Reglamento 539/2001 debería permitir que los Estados de ALC estuvieran, en principio, en la lista de países del Anexo II, países cuyos nacionales no necesitan visado para estancias no superiores a tres meses;

- *Visados para estancias superiores a tres meses - actividades académicas:* Como señala la normativa europea, los investigadores son personas *bona fide*. Se trata de un ámbito muy visible e importante en los que pueden adoptarse normas por la UE con cierta inmediatez, aplicando diferenciadamente a los países de ALC la normativa de la UE:
 - i. Extender a los Investigadores el procedimiento acelerado de expedición de permisos de residencia que ya se reconoce a los estudiantes para estancias cortas y largas con fines académicos (con un concepto más amplio que el de investigación científica), independientemente de la pertenencia de su país al Anexo I o II del Reglamento 539/2001;
 - ii. Articular progresivamente un programa de movilidad de estudiantes similar al Erasmus-Sócrates, tomando como referencia iniciativas como el Programa español de movilidad Pablo Neruda.

Es necesario definir **regímenes migratorios a largo plazo**, que tengan en cuenta las realidades económicas, tecnológicas y demográficas de los países de origen y destino, que respeten los derechos fundamentales y que se enmarquen en el contexto de las relaciones económicas y políticas entre la EU y América Latina. Es importante señalar que, aun cuando estamos en un contexto de crisis económica, es previsible que los países UE continúen demandando mano de obra inmigrante, desde ALC y otras regiones. Los flujos migratorios son multicausales, y dependen de factores tan diversos, como las cuestiones demográficas de largo plazo en los países receptores; nuevos comportamientos laborales de las poblaciones autóctonas en países destino; las diferencias salariales entre los países ALC y UE, etc. Por ello, deben prevalecer los principios de reciprocidad en un enfoque que considere *simétricamente* los movimientos de bienes, capital y personas entre las dos regiones de manera integral.

b. Optimizar el vínculo entre migraciones y desarrollo

Al hablar del vínculo entre migraciones y desarrollo en numerosas ocasiones se pone en duda las motivaciones de los países receptores, al considerar que estos pretenden promover el desarrollo como mecanismo de desincentivación de los flujos migratorios. Prestar menos atención a los motivos y centrarse en el objetivo puede ser una buena opción, pues la intención de este enfoque es promover una mayor coherencia entre las políticas migratorias y las políticas de desarrollo y garantizar que los países en desarrollo participen como socios en este proceso. En este contexto, se suelen destacar dos temas: la circulación de cerebros y el potencial de las remesas.

En relación con la **circulación de cerebros**, es importante establecer mecanismos que eviten la fuga de cerebros (*brain drain*), especialmente en sectores clave como la salud. Se deberían establecer acuerdos que garanticen una regulación sujeta a los estándares éticos en los flujos laborales de personal sanitario. Sin embargo, la circulación de trabajadores también puede dar un impulso a la formación de capital humano en la región de origen, al elevar las tasas de retorno de la educación, aumentando sus posibilidades laborales, de adquisición de conocimientos y de progreso económico en el exterior. Los países de origen se pueden beneficiar con la inmigración de retorno y con el contacto permanente de los migrantes (profesionales, empresarios en el extranjero, trabajadores) con sus países de origen a través de organizaciones de la diáspora y de esfuerzos privados y públicos de contactar al capital humano en el exterior. Convertir el *brain drain* en *brain gain*, promoviendo la circulación de cerebros, es un reto para las relaciones ALC-UE.

Las **remesas** han sido una fuente importante de recursos externos adicionales a las familias latinoamericanas de ingresos medios y bajos en los últimos 10-15 años, y

constituyen una fuente macroeconómica de complementación del ahorro interno y de mayor flujo de divisas internacionales. En el periodo 2001-2008, este flujo económico ha experimentado un fuerte aumento, motivado en parte por una mejora en el registro estadístico de las mismas. Aún cuando la recogida de datos e información sobre remesas debería ser una prioridad, pues aún se trabaja con informaciones poco fiables, lo cierto es que las remesas son una importante entrada de recursos en ALC. La principal fuente de remesas hacia la región proviene de Estados Unidos (cerca del 70 por ciento del total) mientras que las remesas provenientes de Europa representan el 14 por ciento del total, siendo España el principal proveedor europeo. Para promover un uso efectivo de las remesas, se debe fortalecer el grado de inclusión financiera de los inmigrantes. Asimismo, respetando que se trata de un ingreso privado, se debe incentivar mecanismos orientados a un uso productivo de las remesas. En este sentido, deben promoverse mecanismos que permitan extraer el mayor potencial de las remesas, tanto en origen como en destino:

- Fortalecer el grado de inclusión financiera de los inmigrantes para reducir los costos de envío de las remesas tanto para los remitentes como para los receptores. Debe prestarse especial interés a reducir los altos costos de transacción que hacen disminuir el valor de las remesas promoviendo la utilización de bancos y cooperativas de crédito antes que operadores informales y empresas *remesadoras* que cobran mayores comisiones;
- Incentivar mecanismos orientados a un uso productivo de las remesas, ya sea para apoyar la inversión de micro-empresas y familias, para mejorar los niveles educativos, de salud y la capacidad de ahorro de las familias receptoras.
- Asumiendo que se trata de un influjo económico de carácter privado, se deben examinar propuestas que incentiven la inversión productiva o social. En el caso de la inversión productiva mediante créditos o rebajas fiscales para el inicio de actividades productivas, y en el caso de la inversión social, incluyendo programas sociales destinados a las comunidades de origen de los emigrantes, financiados con fondos condicionados del Estado o con agencias donantes de cooperación internacional.

En resumen, como recomendaciones generales se identifican:

1. Propiciar una mayor coordinación de los múltiples y dispersos foros existentes y fomentar una convergencia de las agendas existentes, que sea coherente con la agenda internacional y la gobernanza global de las migraciones; Compartir las experiencias intraregionales en la UE y ALC comparando las respuestas a problemas comunes
2. Generar una mayor información sobre los flujos migratorios mediante la creación de un Observatorio de las Migraciones ALC-UE;
3. Promover una red de expertos en temas específicos que afecten a ambos lados del Atlántico: remesas; cooperación al desarrollo; *brain drain*; regularizaciones; visados; etc.;
4. Velar porque la armonización de legislaciones y la homologación de estándares al interior de los procesos de integración regional en la UE y ALC sirva para elevar la protección de los derechos de los migrantes y las garantías legales de su aplicación efectiva y no discriminatoria.
5. Dotar de contenido la política de declaraciones; Las Cumbres deben permitir a los gobiernos de ambas regiones iniciar conversaciones para mejorar la gestión

migratoria; evitar el sufrimiento de los migrantes; e intercambiar información sobre flujos humanos y económicos. Transformar la retórica de las Declaraciones en iniciativas concretas asumibles.

6. Promover un diálogo estructurado equilibrado y multinivel. El principio de igualdad y reciprocidad se debe reflejar en la estructura del diálogo político, involucrando en el proceso; en primer lugar, a igual número de representantes de ambas regiones. En segundo lugar, mediante la participación de órganos de representación como el parlamentos y las Autoridades locales y regionales, las asociaciones y ONGs de ambos lados del Atlántico, así como los actores económicos (incluida la banca) y sociales;
7. Reconocer el marco contextual en el que se inserta el diálogo migratorio ALC-UE. Para no crear falsas expectativas y llegar a un diálogo lo más franco y abierto posible, hay que reconocer que en esta materia, América Latina tiene una influencia y prioridad limitada en la mayoría de miembros de la UE
8. La presidencia española debe avanzar en el conocimiento mutuo a través del diálogo y el intercambio de buenas prácticas en temas específicos el diálogo estructurado establezca los principio básicos, perfile los ámbitos específicos, establezca objetivos e identifique los instrumentos adecuados con una hoja de ruta pactada aunque sea a distintas velocidades.
9. Diálogo político reforzado en las respuestas políticas que más acuerdo concitan como: luchar contra la pobreza , promoción de flujos migratorios ordenados, integración de los inmigrantes, la facilitación y abaratamiento de la transferencia de remesas o la lucha contra las redes de trata de personas.
10. Avanzar en el diseño e implementación de instrumentos específicos. La Comisión Europea debería implementar acciones concretas en el ámbito de la cooperación, por ejemplo:
 - La creación de un nuevo programa regional (Migralat) dirigido a países de destino y acogida de migrantes latinoamericanos;
 - La incorporación de la migración (co-desarrollo, remesas, etc.) en los proyectos europeo-latinoamericanos ya existentes como tema horizontal;
 - Establecer un partenariado piloto de movilidad, similar a los acordados con Cabo Verde y Moldavia y previstos con Georgia y Senegal,
 - Promover acuerdos migratorios de ‘nueva generación’ entre la UE y determinados países ALC
 - Introducir cláusulas migratorias en los acuerdos de asociación en negociación

INTRODUCCIÓN

Los flujos migratorios entre Europa y América Latina y el Caribe (ALC) tienen una larga tradición histórica. Desde la época de la colonización del continente americano, el sistema migratorio trasatlántico ha incidido en la construcción de las sociedades en ambas regiones, siendo posible identificar distintas fases y dinámicas específicas en función de los contextos sociales, políticos y económicos que han impulsado la movilidad de las personas a lo largo de los años.

En el último siglo, las migraciones entre ALC y Europa han registrado un cambio de dirección, en el marco de una transformación general de ALC, que ha pasado de ser una región con un preeminente carácter receptor –hasta los años 50 del siglo pasado– a constituir una zona con una creciente condición emisora. Este cambio se ha producido en sintonía con las dinámicas globales de los flujos migratorios, en los que se ha observado una intensificación de los movimientos en sentido sur-norte, con destino a los países más desarrollados³. Según datos de la CEPAL para el año 2005, de los 191 millones de migrantes en el mundo, los latinoamericanos y caribeños representaban un 13% y habían pasado de 21 millones en 2000 a 25 millones cuatro años después. En la actualidad se calcula que hay cerca de 26 millones de latinoamericanos y caribeños viviendo fuera de sus países de origen, de los cuales 22,5 millones se encuentran fuera de la región (migración extra-regional) y alrededor de 3,5 millones habitan en otros países de ALC (migración intra - regional).

En este contexto, especialmente en la última década del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, la migración desde ALC hacia Europa ha crecido en forma exponencial, marcando un punto de inflexión en las dinámicas migratorias entre ambos continentes e incidiendo en la introducción de los temas migratorios en la agenda de diálogo político y de cooperación birregional.

Si bien el principal destino de las migraciones desde ALC continúa siendo Estados Unidos, donde se concentra aproximadamente tres cuartas partes del total de migrantes de la región, el número de inmigrantes latinoamericanos y caribeños en países de la Unión Europea ha ido en aumento. Según diversos estudios⁴, en el año 2005 había más de 1,6 millones de personas de ALC viviendo en 14 países de la UE, dos tercios de ellas en España. El peso de España como país receptor de estos flujos migratorios permite recurrir a sus estadísticas nacionales para valorar la magnitud del fenómeno: si en 1998 había más de 130 mil inmigrantes latinoamericanos y caribeños en el país, diez años después la cifra se había multiplicado por diez, superando los 1,3 millones de personas. Durante este período también se ha producido un crecimiento en el número de inmigrantes procedentes de ALC en otros países europeos, especialmente del sur de Europa. La presidencia española del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2010, que coincide con la entrada en vigor del Tratado

³ Las Naciones Unidas subrayan que entre 1990 y 2005 las regiones desarrolladas fueron el destino de más de dos tercios de la población migrante internacional, de aquí a que se destaque que la migración ha crecido preferentemente en sentido sur-norte, en especial desde la década de los 90 (Naciones Unidas, 2006).

⁴ Especialmente interesante para contextualizar estos datos es el informe de Rannviig, D (2006).

de Lisboa y la aprobación del Programa de Estocolmo a finales del 2009, puede representar un punto de inflexión en el diálogo sobre migraciones con ALC con la cumbre ALC-UE como elemento catalizador.

El presente informe pretende analizar el estado de situación del complejo fenómeno migratorio desde una perspectiva euro-latinoamericana, a fin de brindar herramientas a la Asamblea Euro-Lat para afianzar la labor del Grupo de Trabajo sobre Migraciones creado en febrero del 2009.

En la **Parte I** del informe se contextualiza la importancia del fenómeno migratorio entre ALC y la UE mediante un análisis diacrónico de los flujos y dinámicas migratorias entre las dos regiones. También se abordan los efectos de la movilidad del capital humano y el impacto de las remesas de los emigrantes, temáticas que han venido a ocupar un lugar de preeminencia en la agenda de política pública birregional.

En la **Parte II** se analiza el contexto jurídico-político del fenómeno migratorio UE-ALC. En primer lugar, se analizan las iniciativas encaminadas hacia la gobernanza global, para luego examinar las iniciativas de cooperación en América Latina y, finalmente, la progresiva construcción de una política de inmigración europea.

En la **Parte III** se abordan los instrumentos de cooperación para la gestión de los flujos migratorios entre la UE y ALC. Esta línea de trabajo pretende realizar una valoración crítica de estos instrumentos, con el fin de identificar fortalezas y debilidades en su aplicación y determinar sus repercusiones en el diálogo político birregional. En este marco, se analizarán los mecanismos e instrumentos vinculados a la gestión de flujos laborales, la cooperación en materia de control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular. Por último, se analiza la cooperación internacional y los mecanismos de coherencia de políticas.

Finalmente, la **Parte IV** estudia el proceso de construcción del diálogo sobre migraciones en el marco de las relaciones entre la UE y ALC, analizando sus antecedentes, contexto y mecanismos de acción. Se dedica especial atención a la formulación del diálogo en las Cumbres regionales, la aplicación del enfoque global en la región y la relevancia del diálogo parlamentario UE- ALC.

Un pilar transversal y vertebrador del estudio está constituido por las propuestas que se han identificado a partir del análisis expuesto en el informe. Éstas se han sintetizado en el Resumen Ejecutivo y pretenden identificar los retos y oportunidades que permitan delinear líneas de acción política, con el fin de promover una mejor gestión y aprovechar las potencialidades de los flujos migratorios entre la UE y ALC.

PARTE I
DINÁMICAS DEL FENÓMENO MIGRATORIO ENTRE LA UE - ALC

1. ANÁLISIS DIACRÓNICO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS ENTRE ALC Y LA UE

A continuación se ofrece un panorama general de las dinámicas migratorias entre ALC y la UE, con un énfasis en la dimensión y el impacto de los recientes flujos humanos procedentes del continente americano. En primer lugar, se analiza la evolución histórica de los movimientos de personas entre ambas regiones desde mediados del siglo XIX hasta fines del siglo XX. A continuación, se examina la situación actual caracterizada por una *latinoamericanización* de las migraciones, considerando los factores de expulsión (*push*) y atracción (*pull*) de los flujos. En tercer lugar, se revisa la experiencia de España y de otros países europeos donde existe una presencia relevante de poblaciones migrantes de ALC. Por último, se describen algunos rasgos clave de la inmigración latinoamericana y caribeña en Europa; características y tendencias que forman parte de las preocupaciones de investigadores y académicos en ambos continentes, pero que también se han incorporado en la agenda política sobre inmigración entre ALC y la UE.

1.1 FLUJOS MIGRATORIOS ENTRE ALC Y LA UE

La transformación de Europa de continente emisor a receptor en el marco de sus relaciones con ALC se produce en un contexto de profundas transformaciones económicas, políticas y sociales. Valorar este cambio de situación supone considerar algunas tendencias que mantuvieron un hilo de continuidad hasta mediados del siglo XX y otras que comenzaron a modificar el patrón de destino geográfico en los 60 y 70, y especialmente a partir de la década de los 90 del siglo pasado.

Migración europea hacia América Latina y El Caribe

Si bien las migraciones Sur-Norte constituyen uno de los rasgos característicos del actual proceso de globalización, desde la época colonial y hasta mediados del siglo XX, América Latina fue un importante destino para la población europea. Los inmigrantes europeos dominaron la escena migratoria en ALC, pero no fueron los únicos, ya que a la región también llegaron otros grupos procedentes de África -en el marco de los traslados forzados producto del régimen esclavista-, de Asia y también de Medio Oriente; que en conjunto contribuyeron a modelar el carácter de las sociedades en ALC. Se calcula que entre 1850 y 1950 emigraron cerca de 52 millones de europeos, de los cuales un 21% se trasladó a ALC; ya que la mayor parte (72%) se fue a vivir a EE.UU. De los once millones de europeos que llegaron a vivir a ALC, la mitad se instaló en Argentina, 36% a Brasil y el resto, en otros países de la región, entre los que destacan Uruguay, Chile, Cuba, Venezuela y México. El 38% de los emigrantes europeos hacia ALC eran italianos, 28% españoles y 11% portugueses (CEPAL, 2008)⁵. Los movimientos de personas se complementaban con flujos de capital, el Reino Unido como principal fuente de recursos externos.

Esta corriente migratoria desde Europa a ALC respondió principalmente a motivaciones laborales. Los inmigrantes europeos eran en su mayoría hombres en

⁵ Grupos de Europa del Este, Rusia y Escandinavia también emigraron a ALC en ésta época.

edad laboral, campesinos y obreros con experiencia industrial y sindical, que llegaban al nuevo continente en busca de realización personal atraídos por las excepcionales oportunidades económicas de la región. Europa se encontraba en plena revolución agrícola y modernización industrial, lo que potenció el desplazamiento interno hacia las ciudades y la emigración internacional. Los flujos de personas desde Europa también se vieron atraídos por las políticas migratorias pro-activas impulsadas por las nuevas repúblicas latinoamericanas que apuntaban a la atracción de población inmigrante para los procesos de industrialización y urbanización. La temprana abolición de la esclavitud en estos países influyó también en la necesidad de atraer mano de obra.

La trayectoria de la migración europea en ALC evidencia que a pesar de los orígenes humildes y de los niveles educativos generalmente bajos de los europeos que llegaron a la región, los inmigrantes lograban una movilidad ascendente. Progresivamente se fueron convirtiendo en el primer contingente de asalariados, pequeños comerciantes e incipientes empresarios (CEPAL, 2008). Hacia 1930, ese flujo intercontinental se detuvo, para reactivarse después de la Segunda Guerra Mundial, cuando unos dos millones de personas emigraron, fundamentalmente por motivaciones políticas. A partir de 1950 este flujo europeo hacia ALC comenzó a ralentizarse como resultado de la recuperación económica en Europa, hasta alcanzar los niveles mínimos que registra en la actualidad. El total de la población inmigrante de ultramar en la región en 2000 superaba apenas los 1,9 millones de personas, frente a los casi cuatro millones que registrados en ALC en las rondas censales de los 70⁶.

Migración latinoamericana y caribeña hacia Europa

Aunque el fenómeno migratorio desde ALC hacia Europa se ha hecho especialmente visible a fines de los 90, los primeros flujos relevantes desde ALC tuvieron lugar hacia la segunda mitad del siglo XX, con el retorno de parte de los emigrantes europeos en AL hacia sus tierras de origen. En España se los conocía como “indianos”, emigrantes que regresaron después de años al otro lado del Atlántico. Este proceso se produjo especialmente entre 1962 y 1973, con más de 50.000 emigrantes anuales, estimulado por la amplia demanda de mano de obra en los países europeos, ya en pleno auge económico. A comienzos de los 60, algunos exiliados políticos cubanos ya se habían instalado en Europa y otros inmigrantes caribeños se habían trasladado a sus antiguas metrópolis, tras los procesos de descolonización tardía.

A partir de los 70 es posible identificar un primer flujo migratorio relevante de latinoamericanos, aunque de baja intensidad, motivado principalmente por razones políticas, ante la ola autoritaria que asoló el Cono Sur y América Central. La violencia política desatada en la región por las dictaduras militares, obligó a argentinos, brasileños, chilenos y uruguayos a refugiarse en Reino Unido, Francia, Suiza, Alemania, los países escandinavos, España y Portugal. La mayoría de estos inmigrantes contaba con un alto nivel de educación y se incorporaron con cierta facilidad en los mercados laborales en los países de destino (Padilla, 2007). Cabe destacar que estos flujos se registraron cuando en Europa predominaban las políticas migratorias de “puertas cerradas” para los trabajadores extranjeros como consecuencia de la crisis del petróleo y sus repercusiones en las economías del Viejo Continente. Aún así, varios países europeos se mostraron especialmente sensibles con la persecución política en ALC (Pellegrino, 2004). Con el retorno de la democracia

⁶ En el caso específico de la población española en ALC, se estima que en 2000 residían en la región unas 300.000 personas, localizadas principalmente en Argentina, Venezuela, Brasil y México (CEPAL, 2008).

a ALC, parte de los exiliados políticos regresaron a sus países de origen y otros tantos adoptaron la nacionalidad del país europeo receptor.

Un segundo flujo migratorio relevante se produjo en la década del 80 y se caracterizó por su conformación más diversificada y por incluir a un colectivo latinoamericano y caribeño con un perfil principalmente económico y laboral. A ellos se sumaron estudiantes latinoamericanos que emigraron a Europa para cursar estudios de postgrado, así como emigrantes económicos de clase media en proceso de empobrecimiento, en el contexto de crisis económica en ALC (Yépez, 2007). La situación de recesión por la que atravesó la mayor parte de los países de la región durante esta década provocó una de las crisis más profundas del siglo, caracterizada por el estancamiento económico y un fuerte deterioro del bienestar. Ello provocó la salida de población en busca de mayor estabilidad y mejores condiciones de vida en Europa. Durante los 80 predominó un mayor contingente de población procedente de los países del Caribe, especialmente mujeres, menos cualificada que los emigrantes de clase media del Cono Sur (Lopez de Lera, 2004).

En suma, a partir de los 70 y hasta los 90, la emigración de ALC hacia Europa estuvo protagonizada primero por refugiados políticos y luego por trabajadores y estudiantes universitarios, siendo ambos flujos de baja intensidad en comparación a lo que sucedería a partir de los 90, cuando las corrientes migratorias desde ALC registran un crecimiento sin precedentes. En estas en estas tres olas migratorias predominaron los emigrantes procedentes del *Cono Sur* en la primera (1960-1970), *caribeños* en la segunda (1980) y *andinos* en la tercera (a partir de 1990)⁷.

1.2 DINÁMICA ACTUAL: LA LATINOAMERICANIZACIÓN DE LAS MIGRACIONES

Casi la mitad de los emigrantes de ALC registrados en 2000 se movilizaron durante el decenio de los 90 y la mayoría de ellos se encontraba en EE.UU. Sin embargo, la CEPAL constata que, en términos geográficos, los destinos de la migración desde ALC se han diversificado de manera progresiva. Como parte de esta tendencia, un número importante de personas se ha trasladado a Europa⁸, donde la migración de origen latinoamericano y caribeño ha crecido en forma exponencial en los últimos diez años.

En 2005 había alrededor de 1.646.663 personas procedentes de Sudamérica, México y América Central, y el Caribe en 14 países de la UE (MPI), aunque la literatura especializada insiste en subrayar las dificultades para cuantificar con precisión el alcance de estos flujos debido a la falta de información, a la dispersión de fuentes, a las dificultades para comparar los datos estadísticos disponibles (considerando, por ejemplo, que en los registros europeos muchas veces no aparecen los inmigrantes que han reclamado la nacionalidad de sus antepasados) y a las restricciones para identificar el volumen de inmigración irregular. El problema de la irregularidad se aplica al caso de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños, que en muchos casos no son indocumentados en origen, ya que ingresan a la UE con permisos de turista, pero no respetan el plazo límite de estancia.

⁷ Ha de mencionarse la dificultad para precisar el perfil de estos primeros flujos migratorios de latinoamericanos hacia Europa, debido a que la información disponible no permite comparaciones rigurosas, ya que hasta la década de los 90 las estadísticas oficiales no solían distinguir por nacionalidades los flujos latinoamericanos y caribeños.

⁸ Entre los nuevos destinos escogidos por los inmigrantes de ALC también destacan Canadá, Japón, Australia e Israel. El número de inmigrantes latinoamericanos y caribeños radicados en Canadá se eleva a 600.000 personas, seguido de Japón con 312.000. En los demás países de la OCDE —excepto España, EE.UU., Japón y Canadá— hay alrededor de 950.000 inmigrantes de la región (CEPAL, 2008).

Entre los nuevos destinos de los inmigrantes de ALC en Europa destacan España, para los latinoamericanos en general; Italia, Francia y Portugal, para los sudamericanos; y Holanda y Reino Unido, para los caribeños. Las estadísticas confirman el rol protagónico de España, donde viven dos tercios de la población migrante de ALC. En 2005 había en España 1.064.916 inmigrantes latinoamericanos, número que se incrementó a 1.431.357 a junio de 2009. Por su parte, en 2005 vivían en Italia 204.826 latinoamericanos, 112.781 en Reino Unido; 93.760 en Alemania, y 56.442 en Portugal. Además, en España, Italia y Portugal la población inmigrante procedente de ALC es más visible, ya que representa un mayor porcentaje de la inmigración total: 35,2 %, 9,2% y 15,3% respectivamente mientras que en el resto de países, la inmigración desde ALC representa menos del 5% del total.

Esta predilección de por los países del sur de Europa se ha atribuido a diversos factores: entre ellos la existencia de vínculos históricos, culturales y lingüísticos con ALC; la importancia del mercado de trabajo informal en estos tres Estados europeos y las regularizaciones puntuales que han beneficiado a un número considerable de extranjeros que se encontraban en la UE sin los papeles en regla. Antes de valorar la situación específica de estos países, cabe detenerse en los factores que, de manera general, han influido en el aumento de los flujos desde ALC hacia la UE.

Las razones de la inmigración: factores de expulsión y atracción

La migración se reconoce como un fenómeno complejo, que puede tener su origen y repercusiones en condiciones relacionadas con el ámbito político, económico, demográfico, social y/o cultural pero, que al mismo tiempo, responde a una decisión privada, individual o familiar. La conjunción de múltiples variables incide, por tanto, en el comportamiento migratorio y puede promover o inhibir los desplazamientos de personas. En un intento por identificar las motivaciones de los flujos migratorios, los análisis académicos suelen distinguir entre los factores *push*, vinculados a las razones que favorecen la “expulsión” desde los países de origen; y los factores *pull*, asociados a los elementos que determinan la “atracción” hacia los países de destino.

Respecto a los **factores *push* o de expulsión**, la literatura especializada destaca que la situación social y política en los países de ALC ha creado incentivos para que las personas emigren en busca de mejores ingresos y oportunidades laborales en el extranjero. Con 33.2% de población pobre en el 2008 (182 millones de personas), la región continúa siendo la más desigual del mundo: el ingreso per cápita del quintil más rico supera en promedio 20 veces al más pobre. El coeficiente Gini en América Latina se ubica en 0.52, mientras que en los países de la OECD se ubica en torno a 0.34, en Europa del Este en 0.32 y 0.41 en Asia. El desempleo alcanza al 7,4 % de la población y para el 2009 se prevé que alcance el 9%; mientras que la tasa de empleo informal siguen siendo altas en toda la región, pues en 2007 casi 6 de cada 10 ocupados urbanos trabajaba en el empleo informal (CEPAL, Panorama laboral 2008. América Latina y el Caribe). Con una población total de 579 millones de habitantes, una esperanza de vida media de 72.8 años, dotada de recursos naturales estratégicos y una valiosa biodiversidad, la región aún está lejos de explotar su potencial. Si bien los cinco años de crecimiento económico previos a la actual crisis económica financiera iniciaron un proceso lento pero continuado de reducción de la pobreza en 27 millones de personas, la región sigue registrando altos niveles de exclusión social.

La falta de sistemas de seguridad social institucionalizados en la mayoría de los países de la región conlleva a que los costos del paro recaigan sobre las familias. En este escenario y ante la falta de perspectivas de futuro, la posibilidad de emigrar no sólo se convierte en una opción de interés, sino de supervivencia en algunos casos. A las tensiones socioeconómicas se suma el incremento de la violencia y el crimen

organizado en ALC, las recurrentes crisis de gobernabilidad en las últimas décadas, los escenarios de baja calidad institucional y las crisis de representación política en algunos países. Además la situación de descontento social por los efectos del modelo neoliberal aplicado en los años noventa estimuló la interrupción de mandatos constitucionales en varios estados de la zona, aunque generalmente se han logrado mantener vigentes las instituciones democráticas, con la incertidumbre de la actual situación en Honduras.

Ya en el ámbito de los **factores pull o de atracción** hacia Europa, hay que destacar que la UE constituye un espacio atractivo *per sé*, por su condición de región desarrollada (Ruiz Sandoval, 2006). No obstante, existe bastante consenso en resaltar el impacto que ha tenido en los flujos más recientes el aumento de las restricciones y de los controles en EE.UU. tras los ataques terroristas del 11-S, ya que estas medidas han influido en un desvío parcial de las migraciones hacia la UE ante la percepción de mayores facilidades de movilidad en el escenario europeo.

Otro factor está relacionado a la existencia de un ritmo demográfico en ALC que, como región emisora, parece ajustarse a las necesidades del continente receptor, en este caso una Europa que envejece.⁹ Como fruto del envejecimiento demográfico, Europa requiere de mano de obra extranjera en ciertos sectores productivos que los nacionales no han estado interesados en asumir, como las tareas vinculadas al cuidado de adultos mayores, enfermos y niños, algunas de ellas tareas que no están siendo asumidas institucionalmente debido a debilidades en el Estado de bienestar (Yepez del Castillo). En consecuencia, los núcleos de empleo socialmente poco valorados por los ciudadanos europeos, han sido progresivamente ocupados por extranjeros. En este contexto también hay que tener en cuenta el factor de atracción que supone la existencia de nichos de informalidad en algunas economías europeas, que especialmente en el caso de los países del sur de la UE ha supuesto el empleo de extranjeros de manera irregular. La normalización posterior de su situación en procesos de regularización, han sido señalados como causa del denominado “efecto llamada” en algunos círculos académicos y políticos (Ruiz Sandoval, 2006).

Respecto a estos nichos de informalidad cabe precisar algunos indicadores. Si bien el trabajo irregular y la economía sumergida son fenómenos que en mayor o menor medida ocurren en todos los países, a nivel europeo España, Grecia e Italia presentan los mayores niveles. Si bien las cifras son estimativas, España registraba en el año 2000 aproximadamente un 32.2% de empleo irregular e Italia un 48% (Observatorio de Sostenibilidad en España, 2006)¹⁰. Las principales fuentes de trabajo irregular y economía informal en estos países son: 1) los trabajadores que no declaran parte de sus actividades o no cumplen con las contribuciones a la Seguridad Social; 2) las personas que no declaran la totalidad de sus recursos para recibir ayudas estatales o aquellas que se registran como inactivas pero que se encuentran ocupadas; 3) los inmigrantes trabajando en forma ilegal.

⁹ La OIM subraya que el crecimiento mundial de la población difiere entre países desarrollados y países en desarrollo. En los primeros, la tasa anual de crecimiento actual es inferior al 0,3%, mientras que en el resto del mundo la población está aumentando casi seis veces más rápido.

¹⁰ En un estudio del Observatorio Europeo del Empleo de la Comisión Europea de 2004 sobre cifras aproximadas sobre el volumen de empleo irregular como porcentaje del PIB para países de la UE, se muestra cómo para España los únicos datos fiables corresponden a 1985, mientras que para el resto de los casi 30 países del estudio, los datos son en su mayoría posteriores al año 2000. En Observatorio de Sostenibilidad en España, 2006.

Otro elemento a considerar es la existencia de políticas de doble nacionalidad y de naturalizaciones favorables a los nacionales de ALC en algunos países de la UE. España, Italia y Portugal alojan a un número desconocido de ciudadanos con doble nacionalidad, que además pueden vivir y trabajar en cualquier otro país de la UE. A ello hay que sumar la existencia en Europa de redes sociales en diáspora, familiares y nacionales que facilitan la inserción del inmigrante recién llegado. Estos grupos incentivan nuevos desplazamientos por la vía de la reunificación familiar o por el sólo hecho de demostrar las posibilidades de aumento de nivel de vida respecto a la situación en los países de origen y contribuyen a la construcción de imaginarios respecto al Estado de bienestar europeo (Ruiz Sandoval, 2006; Yenez del Castillo).

En el caso de España¹¹, por ejemplo, las naturalizaciones de latinoamericanos han experimentado un aumento al mil por ciento en la década 1996- 2006. En efecto, las nacionalizaciones de latinoamericanos han aumentado de 5.412 en el año 1996 a 50.821 en el 2006. Este notable incremento se debe al resultado de la relación que existe entre demanda interna de mano de obra y políticas de nacionalidad preferentes por parte del Estado español (Zapata-Barrero, Gottsch, 2008). Otro asunto que influye no sólo en los flujos hacia Europa sino en la movilidad de personas a nivel global, es el abaratamiento de los costos de transporte y las mayores facilidades de comunicación; factores que facilitan los viajes y contactos de los inmigrantes con sus países.

1.3 EL PROTAGONISMO DE ESPAÑA Y OTROS CASOS DE INTERÉS

España

La última década en España ha sido totalmente excepcional en lo que se refiere al fenómeno migratorio. Después de una amplia trayectoria como emisor de flujos, el país se ha convertido en uno de los principales receptores de población inmigrante de la UE, al punto que en los últimos años la inmigración neta a España ha constituido cerca del 40% del total de la Unión o incluso más (Aja, Arango y Oliver, 2008). El rápido ritmo de crecimiento de los flujos ha sido acompañado por políticas de inmigración con un cariz relativamente liberal, o al menos así han sido percibidas por otros países de la UE, que han criticado especialmente los procesos de regularización de inmigrantes impulsados por gobiernos españoles, de los cuales se han beneficiado más de un millón de personas desde 1986¹². Sin embargo, este tipo de medidas han sido reconocidas a nivel internacional por el PNUD, que en su último informe sobre Desarrollo Humano valora las políticas españolas de regularización y de reconocimiento de derechos de los inmigrantes irregulares.

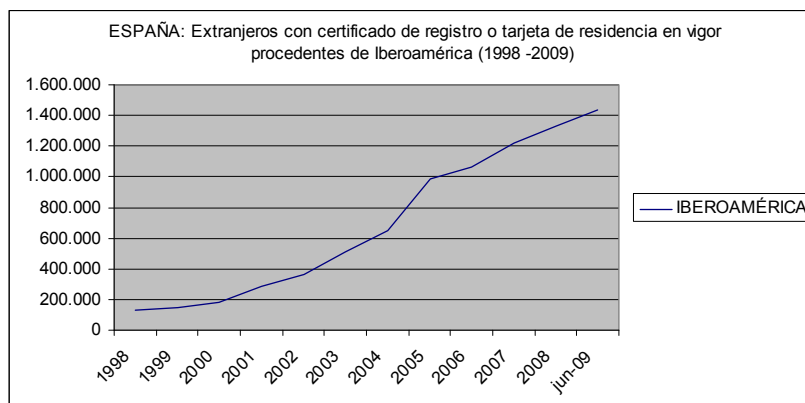
A nivel cuantitativo, las estadísticas más recientes apuntan a la presencia de más de 4,6 millones de inmigrantes oficialmente inscritos en territorio español, una cifra que convertiría a España en el décimo país del mundo con mayor proporción de inmigrantes, que representan un 10,7% de la población total del país (PNUD, 2009). A ellos habría que sumar el porcentaje total de inmigración irregular, difícil de cuantificar.

¹¹ En España, para solicitar la nacionalidad española se exige a los extranjeros haber residido legalmente en el país durante diez años de forma continuada. No obstante, en el caso de los naturales de algún país latinoamericano se les demanda dos años de residencia legal para iniciar el trámite –que puede tardar unos años- y no se les exige renunciar a su nacionalidad de origen; es decir, se les permite la doble nacionalidad.

¹² Los seis procesos de regularización en España (1986, 1991, 2000, 2001, 2004 y 2005) han supuesto la normalización de la situación legal de aproximadamente 1.080.000 inmigrantes.

España es actualmente el segundo destino de la emigración regional (después de EEUU). Según fuentes oficiales¹³ el contingente de inmigrantes procedentes de Iberoamérica ascendía 1.431.357; una cifra que multiplica por diez el número que había hace una década: en 1998 no había más que 103.203 oficialmente registrados. Actualmente, los inmigrantes latinoamericanos y caribeños representan un 30% del total de extranjeros en España (Ver Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2



Fuente: Anuario Estadístico 2008. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Gobierno de España, 2008.

Entre los 15 colectivos nacionales con mayor representación en España, seis tienen como origen un país de ALC. De acuerdo a las cifras vigentes a junio de 2009, los ecuatorianos (442.114 personas) constituyen la tercera nacionalidad con mayor presencia en España después de marroquíes y rumanos. En esta lista de 15 nacionalidades también figuran Colombia (4º lugar, con 287.417 personas), Perú (7º lugar, con 142.975 personas), Bolivia (11º lugar, 105.931 personas), Argentina (13º, con 102.363 personas) y República Dominicana (15º lugar, con 84.958 personas). Latinoamericanos y Caribeños también se han beneficiado de los procesos de regularización: en 2005 los inmigrantes de ALC presentaron 267.416 solicitudes para legalizar su estancia en España, un 38,7% del total.

Gráfico N° 3

ESPAÑA												
Evolución de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor 1998 - 2008 (junio 2009)												
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Jun-2009
IBEROAMÉRICA	130.203	149.571	184.944	283.778	364.569	514.485	649.122	986.178	1.064.916	1.215.351	1.333.886	1.431.357
Argentina	17.007	16.290	16.610	20.412	27.937	43.347	56.193	82.412	86.921	96.055	97.277	102.363
Bolivia	1.148	1.283	1.748	3.344	4.995	7.053	11.467	50.738	52.587	69.109	85.427	105.931
Brasil	7.012	8.120	10.034	10.910	12.902	14.598	17.524	26.866	30.242	39.170	47.229	52.595
Chile	5.827	5.927	6.141	6.900	8.257	10.869	14.477	18.748	20.397	24.841	26.906	29.226
Colombia	10.412	13.627	24.702	48.710	71.238	107.459	137.369	204.348	225.504	254.301	274.832	287.417
Costa Rica	290	282	289	327	370	405	445	567	601	706	830	893
Cuba	13.214	16.556	19.165	21.467	24.226	27.323	30.738	36.142	39.755	45.068	49.553	50.829
Ecuador	7.046	12.933	30.878	84.699	115.301	174.289	221.549	357.065	376.233	395.808	421.527	442.114
El Salvador	902	998	936	1.032	1.110	1.217	1.365	1.790	1.906	2.222	2.544	2.763

¹³ Ver Anuario Estadístico 2008 y el Informe Trimestral sobre Extranjeros con Certificado de Registro en Vigor y con Autorización de Estancia por Estudios al 30 de junio de 2009, ambos publicado por el Ministerio del Trabajo e Inmigración de España.

Guatemala	506	547	518	554	608	631	696	935	1.013	1.221	1.428	1.554
Honduras	872	1.151	1.244	1.559	1.649	1.834	2.234	4.033	4.186	5.767	7.322	8.905
Méjico	4.360	4.868	4.739	5.173	5.894	6.714	7.755	9.502	10.700	12.633	14.339	15.146
Nicaragua	501	518	490	562	574	671	794	1.136	1.250	1.943	2.640	3.133
Panamá	366	349	342	375	421	500	595	760	805	989	1.126	1.177
Paraguay	512	529	524	634	758	992	1.692	7.800	8.557	13.651	19.723	25.644
Perú	24.879	27.263	27.888	33.758	39.013	57.593	71.245	82.533	90.906	116.202	130.900	142.975
Rep. Dominicana	24.256	26.854	26.481	29.314	32.412	36.654	42.928	50.765	58.126	70.775	80.973	84.958
Uruguay	3.907	3.880	4.005	4.754	5.995	8.852	13.055	24.272	26.581	31.092	31.956	33.998
Venezuela	6.911	7.323	7.986	9.067	10.634	13.162	16.622	25.372	28.188	33.262	36.616	38.977
Otros Iberoamérica	275	273	224	227	275	322	379	394	458	536	738	759

Fuente: Anuario Estadístico 2008 e Informe trimestral Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor y Extranjeros con Autorización de Estancia por estudios en vigor a 30 de junio de 2009 (Publicado en septiembre de 2009).

Por su parte, y contrariamente a la creencia común, la inmigración irregular en España¹⁴ (y en general en los países de la UE) no tiene su origen en una entrada ilegal al territorio sino que se trata de una irregularidad sobrevenida, generalmente producida por la no renovación de un visado de turista y el alargamiento de la estancia. Aunque las estimaciones sobre la población irregular son siempre imprecisas, la participación en los procesos de regularización puede ser un buen indicador para estimar el volumen de irregularidad en ciertos grupos nacionales. En este sentido, en 2001, los ecuatorianos estaban entre las cinco principales nacionalidades en el proceso de regularización, y cerca de 24.000 residentes también fueron regularizados a través de un proceso especial establecido por el gobierno español para nacionales de Ecuador. Además, las solicitudes de ecuatorianos, colombianos y bolivianos sumaron 243.568 y representaron cerca de un 35% del total en el proceso de regularización de 2005 (Ferrero y Pinyol 2008).

Finalmente, cabe mencionar que en los últimos dos años se ha alertado sobre la posibilidad de que la crisis económica suponga un punto de inflexión en los flujos migratorios de ALC hacia España. Las autoridades españolas han reconocido públicamente que esperan una desaceleración en la llegada de extranjeros al país, debido a que uno de los principales factores de atracción son las oportunidades de empleo (en abril de 2009 el paro en España ascendía a 15%, con un máximo de 28% entre los inmigrantes). Cifras parciales para 2008 indicaron una caída en el número de autorizaciones iniciales de residencia y trabajo, así como en las cifras de reagrupación familiar (unas 30.000 personas menos que en 2007, cuando el número de reagrupados estuvo en torno a las 128.000 personas). Un estudio del Instituto Nacional de Estadística español también proyectó que de cara al período 2008 -2018 la inmigración se convertiría en la variable más volátil en un futuro cercano. Paralelamente, políticas gubernamentales han apuntado a la promoción del retorno de los inmigrantes a sus países de origen con el incentivo de capitalizar su seguro de paro. No obstante, por ahora, las estadísticas oficiales confirman un continuo crecimiento de población extranjera con certificado de residencia en vigor en España; un 3,3% más en el primer semestre de 2009 respecto a diciembre de 2008.

Italia y Portugal

¹⁴ En España se suele intentar una estimación aproximada de la inmigración irregular a partir de los datos del padrón municipal, donde suelen registrarse la mayoría de los inmigrantes que viven en el país—tengan los papeles al día o no— porque ello les permite acceder a servicios sociales como la salud. No obstante, el cruce de datos entre las tarjetas de residencia y padrón también ofrece dificultades, ya que en su cálculo se utilizan distintas metodologías.

Los vínculos históricos, lingüísticos y culturales son factores que tanto en el caso de España, como en el de Italia y Portugal han fomentado la cada vez mayor llegada de latinoamericanos y caribeños a estos países europeos, en función de los antiguos nexos coloniales. Italia ha sido históricamente un país de emigrantes y respondió a ese patrón hasta los años 70, cuando se transformó en un país receptor de inmigración con una fuerte presencia de latinoamericanos. Según datos del Instituto Italiano de Estadística (ISTAT), la población extranjera aumentó en el país más de 16% en el 2007, un registro que constituye el mayor incremento en la historia del país. En total Italia cuenta con 3.4 millones de extranjeros, que suponen el 5,8% de la población. La mayoría proviene de países de Europa del Este. En el 2007 había 493.729 inmigrantes rumanos en la península, seguido de albaneses y marroquíes.

Actualmente la mayor comunidad de latinoamericanos en **Italia** está representada por Ecuador, que pasó de 68.900 inmigrantes en 2006 a 73.235 en el 2007, y que representa el 73% del total de inmigrantes latinoamericanos en Italia. Se trata a su vez de la tercera colonia ecuatoriana en el exterior después de EE.UU. y España. En segundo lugar se ubican los ciudadanos provenientes de Perú (70.755), Brasil (37.848), República Dominicana (18.591) y Colombia (17.890). La comunidad de ecuatorianos fue creciendo en los últimos años, ya que hacia el 2001 eran los peruanos los que conformaban la comunidad mayoritaria en Italia (28 %), por arriba del número de brasileños (16 %) y ecuatorianos (sólo el 9%).

Paralelamente, muchos brasileños, argentinos, ecuatorianos y venezolanos han llegado a Italia en condición de descendientes de italianos y, por tanto, no aparecen en los registros oficiales como extranjeros sino como nacionales que regresan a su país. En tal sentido, es importante considerar el número de argentinos en la categoría de “migrantes retornados”. Sin bien es difícil cuantificarlos, su impacto en las estadísticas sería considerable. También cabe subrayar el alto número de inmigrantes latinoamericanos en situación irregular en Italia. En la última regularización de noviembre 2002, el 10 % de las aplicaciones fueron presentadas por latinoamericanos, siendo las de ecuatorianos y peruanos las mayormente aceptadas (OIM, 2004).

Gráfico N° 4: Población latinoamericana por origen en España, Italia y Portugal (2005)

	ESPAÑA	ITALIA	PORTUGAL	TOTAL 2005
Argentina	86.921	14.360	618	101.281
Bolivia	52.587	3.432	77	56.019
Brasil	30.242	26.975	49.678	57.217
Chile	20.397	3.346	259	23.743
Colombia	225.504	15.430	574	240.934
Ecuador	376.233	48.302	330	424.535
Perú	90.906	48.827	227	139.733
Uruguay	26.581	1.383	116	27.964
Venezuela	28.188	4.445	3.368	32.633
Otros	8.557	697	69	9.254
Total SURAMÉRICA	946.116	167.197	55.316	1.113.313
México	10.700	4.852	278	15.552
Otros	9.761	6.747	108	16.508
Total CA y MÉXICO	20.461	11.599	386	32.060
Cuba	39.755	11.323	575	51.078
Rep. Dominicana	58.126	13.475	71	71.601
Otros	458	1.232	44	1.690

Total CARIBE	98.339	26.030	690	124.369
---------------------	---------------	---------------	------------	----------------

Fuente: Padilla, Beatriz (2005).

En el caso de **Portugal**, este país fue también históricamente origen de emigración, pues desde la Segunda Guerra Mundial y hasta los años `70 se registraba un importante flujo de movimientos transatlánticos hacia Brasil, América y sus antiguas colonias en África, así como al norte de Europa. En AL el mayor destino era Brasil, aunque también hubo un número importante de portugueses que se trasladó a Venezuela. A partir de 1990, Portugal pasó a ser un destino importante de inmigración, su entrada a la UE en 1986 lo convirtió en un destino atractivo. La mayor parte de los actuales flujos migratorios de latinoamericanos hacia Portugal provienen de Brasil y, en segundo lugar, de Venezuela. Cabe destacar la carencia de datos debido a que los “migrantes retornados” procedentes de estos países no son incluidos en las estadísticas oficiales (OIM, 2004). De ser así, se especula que el número de inmigrantes contabilizados en Portugal, principalmente de brasileños, aumentaría con creces. De acuerdo a la OCDE, en 2006 había 73.400 brasileños en Portugal, cifra que viene creciendo desde la década de los 90, cuando el número oscilaba en torno a las 20.000 personas. Estas cifras no incluyen a los inmigrantes en situación irregular ni tampoco a los “retornados” con nacionalidad portuguesa.

Otros casos de interés

Respecto a la presencia de latinoamericanos y caribeños en otros países europeos, los datos son menos significativos a nivel proporcional, respecto a la población total de inmigrantes. En el Reino Unido, en el 2004 el número de inmigrantes latinoamericanos ascendía a 73.785, mientras que los caribeños contabilizaban 253.176 personas, en su mayor parte provenientes de Jamaica. Esta cifra es pequeña en comparación con décadas previas, cuando los flujos desde las antiguas colonias británicas en la región caribeña eran más significativos. A partir de la década de 1940 muchos ciudadanos del Caribe emigraron a Europa Occidental, principalmente al Reino Unido, Francia y los Países Bajos. El número de inmigrantes en el Reino Unido que nacieron en los países del Caribe miembros de la Commonwealth ascendía a unos 500.000 en 1971; 625.000 en 1980 y 500.000 en 1991, año en el que la población caribeña constituía aproximadamente el 8% de la población total del Reino Unido. Posteriormente, el gobierno británico impuso regulaciones para la inmigración que redujeron de forma importante el número de caribeños en el país, debido a lo cual comenzaron a desplazarse hacia EE.UU. La baja de la inmigración a Reino Unido ha estado acompañada por un retorno de caribeños, cuyo resultado ha sido un balance migratorio neto de signo negativo. Muchos de los que abandonaron Reino Unido se trasladaron a Canadá y los EE.UU., pero cada vez más han ido regresando al Caribe, estableciendo así un significativo movimiento de retorno (Thomas-Hope 2005).

1.4 RASGOS CLAVE DE LA INMIGRACIÓN DE ALC EN LA UE:

Definir un perfil comprehensivo del inmigrante de ALC en Europa es una tarea compleja, pero en un intento por avanzar en esa labor es posible identificar algunos rasgos clave; ciertos patrones de comportamiento y tendencias que ayudan a comprender las particularidades de la migración entre ALC y la UE. A continuación expondremos brevemente ciertas características de la migración latinoamericana y caribeña: la concentración en el sur europeo, la heterogeneidad, feminización y la irregularidad.

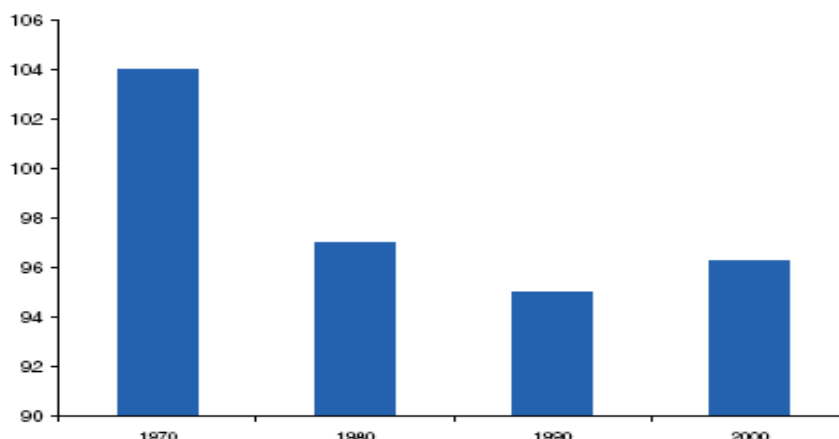
Algunos de estos rasgos clave de la inmigración de ALC en la UE constituyen el foco de estudios académicos en ambas regiones y han tenido una especial incidencia en la conformación de la agenda de diálogo político birregional en los últimos años.

Concentración: En los últimos años, a medida que se han ampliado los destinos de los migrantes latinoamericanos y caribeños hacia países distintos de EE.UU., ha aumentando su concentración, especialmente en el sur de Europa. La presencia de ecuatorianos, colombianos, argentinos y bolivianos es importante en España, la de ecuatorianos y peruanos en Italia y brasileños en Portugal, tal como se ha analizado previamente. La tendencia a la concentración también se evidencia en el caso de los jamaicanos en Reino Unido, que representa 98% de la comunidad jamaicana en Europa.

Heterogeneidad: Una fuerte tendencia en los flujos migratorios de ALC es la creciente heterogeneidad social del universo de migrantes. Durante la década de 1990, las constantes crisis económicas en la región y sus efectos negativos en los mercados laborales no sólo contribuyeron a aumentar el volumen de los flujos, sino también a diversificarlos socialmente. Hasta mediados de los años setenta las corrientes extra regionales estaban conformadas mayoritariamente por profesionales y técnicos con un alto nivel educativo; luego en los años 80 emigró población fundamentalmente por motivaciones políticas (CELADE, 2008), siendo el perfil actual de los migrantes más diversificado en términos de posición social y nivel educacional. La variedad respecto a este último aspecto se traduce en una gran heterogeneidad según las nacionalidades de origen. Según datos de CEPAL para los inmigrantes de ALC en España, entre los mayores de 16 y menores de 55, los inmigrantes argentinos, cubanos, chilenos y venezolanos son los únicos cuyo nivel de educación terciaria es superior al de los españoles, a diferencia de los ecuatorianos, colombianos, bolivianos y dominicanos, que tienen un nivel inferior. Como conjunto, no obstante, la proporción de personas analfabetas y sin estudios entre los inmigrantes de ALC duplica los niveles de la población nativa.

Feminización migratoria: Otro de los grandes rasgos del fenómeno migratorio de ALC es la creciente participación de mujeres en los flujos. “La composición de las corrientes migratorias según el género guarda estrecha relación con el grado de complementariedad entre los mercados de trabajo de los distintos países, la demanda laboral en actividades de servicios, los efectos de las redes sociales y las modalidades de reunificación familiar” (CEPAL, 2008). Esta tendencia es notoria no sólo en los flujos sudamericanos hacia Europa sino también hacia EE.UU. y Canadá; y responde fundamentalmente a motivaciones laborales. Muchas mujeres de ALC se desempeñan en tareas de limpieza doméstica, cuidado de niños, ancianos y enfermos y en servicios de limpieza industrial. En el caso de España, más de 40% de las latinoamericanas económicamente activas y mayores de 16 años se ocupan en el servicio doméstico; mientras que los hombres trabajan en la construcción, la industria y la agricultura. La feminización de las migraciones en España tiene como excepción algunos colectivos en los que existe un equilibrio de sexos, como en el caso de los argentinos, chilenos y uruguayos. Una mayor presencia femenina se observa entre los inmigrantes procedentes de la República Dominicana, Colombia y, en menor grado, Ecuador. (Pellegrino, 2004). En los últimos años, el aumento en el número de hombres entre los inmigrantes latinoamericanos y caribeños en España responde a los procesos de reagrupación familiar.

Gráfico N° 5: ALC: relación de masculinidad en el total de migrantes
1970-2000 (hombres por cada 100 mujeres)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

Irregularidad: Es muy difícil dimensionar este fenómeno por su naturaleza clandestina y porque en la mayoría de los casos involucra a personas que ingresan a la Unión con los papeles en regla –como turistas o estudiantes, por ejemplo- y luego extienden su estancia más allá de los plazos establecidos. Como referencia, un estudio realizado en 2003 sobre la comunidad colombiana en España concluyó que cerca de dos tercios de los nacionales de ese país se encontraban en situación irregular (Pellegrino, OIM 2004). En los sucesivos procesos de regularización implementados en España, los inmigrantes de ALC también han tenido una creciente participación. Como se ha mencionado, la irregularidad está estrechamente relacionada con la economía sumergida, de la que procede entre el 7% y el 16% del PIB comunitario, principalmente en sectores relacionados con la construcción, la agricultura y los trabajos del hogar.

2. MOVILIDAD DEL CAPITAL HUMANO, REMESAS Y DESARROLLO

Los efectos de las remesas de los inmigrantes y la movilidad del capital humano en el desarrollo de los países receptores y de destino, ha venido a ocupar un lugar de preeminencia en la agenda de política pública de América Latina y Europa. De aquí que a continuación se analizan estas temáticas a fin de valorar sus aspectos más relevantes.

2.1 MOVILIDAD INTERNACIONAL DE CAPITAL HUMANO

La identificación de las determinantes de la movilidad de capital humano de latinos y caribeños en Europa -es decir “talentos” o migración cualificada- es de particular importancia por su impacto sobre la transferencia de tecnologías, conocimiento especializado y capacidades productivas. La migración de capital humano incluye personas con niveles altos de educación: empresarios, científicos, ingenieros, estudiantes, expertos en las tecnologías de información, profesionales, artistas que se mueven más allá de las fronteras de sus países, etc. La intensa demanda mundial de talentos ha contribuido a intensificar la migración de recursos humanos especializados –especialmente desde la década del 90- en respuesta a las nuevas oportunidades e incentivos que se generan en los países más desarrollados. En el caso de ALC, el anteriormente descrito crecimiento de los flujos migratorios vino acompañada de un aumento de la migración calificada, lo cual ha generado una preocupación significativa respecto a la “fuga de cerebros” o *brain drain* (por su nombre en inglés). Las mayores tasas de “fuga de cerebros” en la región son las de América Central y el Caribe.

El Gráfico N° 6 muestra las tasas de emigración de personas con educación terciaria (como porcentaje de la fuerza de trabajo correspondiente) desde “las Américas” (Norte, Centro, Caribe y Sur) hacia los países de la OCDE. La evidencia muestra (segunda columna del cuadro) que las tasas de emigración de personas con educación terciaria más alta se encuentran en el Caribe (43 por ciento), seguida por la emigración desde Centroamérica (17 por ciento), y Sudamérica (5 por ciento). Hay varias economías, principalmente países pequeños del Caribe, con tasa de emigración de personas con educación terciaria en el rango entre 60 y 90 por ciento (Venezuela también registra una tasa de emigración calificada alta de 60 por ciento). La participación de los trabajadores calificados (con educación terciaria) respecto a los residentes y al stock de migrantes es más alta en Sudamérica y en Norteamérica, sugiriendo que los emigrantes de estos países son de un nivel educativo más alto respecto a los nativos en el país de origen y los inmigrantes en el país de destino.

Gráfico N° 6: Migración calificada desde América hacia los países de la OCDE*, 2000

Región	Participación en el stock de la OCDE (%)		Tasa de emigración (% de la fuerza laboral**)		Participación de trabajadores calificados (%)	
	Total	Calificados	Total	Calificados	Entre residentes	Entre migrantes
América	26,3	22,6	3,3	3,3	29,6	29,7
América del Norte	2,8	4,6	0,8	0,9	51,3	57,9
El Caribe	5,1	5,7	15,3	42,8	9,3	38,6
América Central	13,7	6,6	11,9	16,9	11,1	16,6
América del Sur	4,7	5,6	1,6	5,1	12,3	41,2

Fuente: Solimano, 2008a, capítulo 2 basado en Docquier y Marfouk (2006).

* Personas con educación igual o mayor a 13 años de escolaridad (nivel de educación terciaria).

** Población con 25 o más años de edad.

Entre los factores de expulsión y atracción de la migración cualificada se destacan (i) las brechas salariales y de ingresos entre países; (ii) complementariedades entre la movilidad de capital humano, tecnología, capital financiero; (iii) escasez en los países receptores de personal calificado en áreas tecnológicas y el sector de la salud; (iv) políticas migratorias de admisión más favorables para personas con educación terciaria y calificaciones especiales en los países desarrollados (Solimano, 2008b).

En general la concentración de capital, tecnología, centros de investigación y universidades en ciertos países receptores atraen el capital humano desde distintas partes del mundo. La migración calificada tiene también estrecha relación con el envejecimiento demográfico en los países industriales, lo cual genera una demanda de mano de obra especializada. Asimismo, el régimen migratorio tiene una importante influencia, pues en la última década países como EE.UU., Canadá, Australia y la UE han creado programas especiales y visas preferentes para atraer talentos extranjeros que incentivan el ingreso de profesionales con calificaciones especiales como expertos en tecnologías de información, doctores y personal médico, entre otros.

La preocupación por la “fuga de cerebros” se ha visto compensada en los últimos años por una visión positiva de la movilidad, en la medida que las migraciones circulares, así como el retorno transitorio de los migrantes, contribuyen a la consolidación de los mercados de trabajos locales y a su desarrollo (Peregrino, 2009). Desde esta perspectiva, las reflexiones apuntan a transformar el “brain drain” en “brain gain”

(ganancias de cerebros), “brain exchange” (intercambio de cerebros) o “brain circulation” (circulación de cerebros). En este sentido, si bien no hay información comparable para el caso de ALC, el capital humano que emigra y luego retorna a su país de origen, traslada conocimiento acumulado, habilidades, contactos, acceso a mejores prácticas, etc., lo cual tiene un impacto positivo en el desarrollo nacional de su país. Asimismo, durante el período de emigración, el capital humano transfiere parte de su conocimiento y experiencia mediante visitas esporádicas y su participación en redes de contactos (Pollack, Solimano, 2004), todo lo cual repercute en la transferencia de conocimiento en los países de origen.

2.2 REMESAS INTERNACIONALES: DETERMINANTES E IMPACTO

Otro de los rasgos característicos de la migración latinoamericana y caribeña es su importante comportamiento “remesero”; es decir, el envío de dinero o de bienes a sus países de origen. Estos flujos financieros de remesas internacionales son la contrapartida de los flujos físicos de personas; constituyen una fuente adicional de ingresos para los receptores y, macroeconómicamente, complementan el ahorro externo y traen divisas adicionales a los países de origen de los migrantes. Dada su importancia, en las cumbres Europeo-Latinoamericanas de Guadalajara (2004) y Viena (2006) se las identificó como un tema prioritario en las relaciones entre ambas regiones. Y la Comisión Europea ha desempeñado un papel activo al adoptar en diciembre de 2007 una propuesta¹⁵ para establecer un marco legal unificado para el pago de estos servicios (Tedesco, 2008).

Sin bien existen variadas motivaciones de los inmigrantes para enviar remesas a sus países de origen, se pueden distinguir entre ellas: 1) el motivo altruista (ayuda a familiares); 2) el auto-interés; 3) el re-pago de inversiones previas en capital humano financiadas por la familia del migrante y 4) la diversificación de fuentes de ingreso y seguro familiar.

Gráfico N° 7: Remesas a ALC, 2001 – 2008 (países selectos, en dólares)

¹⁵ Ver http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework

Países	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Emigrantes	(% de PIB)	Prom. de remesas
Argentina	100	184	225	270	780	850	920	955	318,333	0.34	250
Belice			73	77	81	93	100	110	45,833	8.30	200
Bolivia	103	104.2	340	421.6	860	989	1050	1097	507,417	8.06	180
Brasil	2600	4600	5200	5624	5793	7373	7166	7200	750,000	2.29	800
Colombia	1756	2431	3067	3857.3	4126	4200	4521	4842	1,513,095	2.31	267
Costa Rica	80.25	134.82	306	320	400	520	582	624	186,298	2.34	279
Cuba	930	1138.5	1194	1194	1100	1000	1000	1200	583,333	2.29	200
Chile							800	880	333,333	0.52	220
Rep. Dom.	1807	2111.5	2216.55	2438.2	2560	2747	3120	3148	1,204,375	7.47	218
Ecuador	1430	1575	1657	1740	1827	2893	3118	2822	682,030	5.87	345
El Salvador	1911	220	2316.3	2548	2830	3316	3695	3788	878,748	18.3	359
Guatemala	584.3	1690	2106	2680.7	2993	3610	4128	4315	919,578	12.7	391
Guyana	90	119	137	143	260	270	423	415	206,834	36.7	167
Haití	810	931.5	978	1026	1077	1100	1650	1870	1,277,626	30.0	122
Honduras	460	770	862	1134	1763	2359	2561	2707	930,874	21.6	242
Jamaica	967.5	1229	1426	1497	1651	1770	1860	2034	1,227,754	17.9	138
México	8895	10502	13266	16613	20034	23053	26075	25145	5,646,015	2.47	371
Nicaragua	660	759	787.5	809.55	901	950	960	1056	691,253	18.1	127
Panamá			220	231	254	292	340	325	108,333	1.55	250
Paraguay				506	550	650	750	700	191,538	5.68	305
Perú	930	1265	1295	1360	2495	2869	2900	2960	1,469,662	2.56	168
Suriname				50	55	102.3	115	120	40,000	6.16	250
T. Tobago	40.9	58.5	88	93	97	110	125	130	43,333	0.64	250
Uruguay			42	105	110	115	115	130	43,333	0.51	250
Venezuela	136	235	247	259	272	300	331	832	424,119	0.35	163
ALC	24290	32045	38048	44997	52868	61531	68405	69605	20,223,049	0.34	280
Crecimiento		32%	19%	18%	17%	16%	11%	2%			
Países	19	19	22	24	24	24	25	25			

Fuente: Orozco (2009).

Como se puede observar en el Gráfico N° 7, las remesas monetarias hacia ALC han experimentado un fuerte aumento entre 2001- 2008 aunque, aunque hay que consignar también que parte de este aumento corresponde a un mejor registro estadístico de las mismas (Orozco, 2009). En este periodo, los ingresos por remesas en América Latina han tendido a superar la inversión extranjera directa y la ayuda oficial para el desarrollo.

La principal fuente de remesas para América Latina proviene de EE.UU.: U\$S 47.665 millones en 2008, cerca del 70 por ciento del total, mientras que las remesas provenientes de Europa se situaron en U\$S 10.533 millones, lo cual representa el 14 por ciento del total. El resto proviene de otras regiones y países del mundo. Mientras que en el 2008 el número de latinoamericanos y caribeños que enviaron remesas desde EE.UU. hacia ALC superó los 12 millones de personas, casi 2.7 millones lo hicieron desde Europa, siendo España el primer origen de envío de remesas en Europa hacia ALC y segundo detrás de EE.UU.

Al medir las remesas en términos *per cápita* encontramos que los países con las remesas por habitante más altas son U\$ 440 en Panamá, U\$ 361 en El Salvador, U\$ 257 en República Dominicana. En contraste los países con remesas per cápita más bajas son Argentina con U\$ 6, Venezuela con U\$ 10 y Brasil con U\$ 30.

Gráfico N° 8: Remesas hacia ALC en 2008 y estimadas para 2009

País / región	EE.UU.	Europa	Resto del mundo	Mundo
Emigrantes en edad de trabajar	19,400	3,800,00	6,500,00	29,700,000
Remitentes	12.610.000	2.660.000	4.550.000	19.820.000
Cantidad enviada (US\$)	3,780	3,960	2,400	
Remesas en 2008 (US\$)	47,665,800,000	10,533,600,000	10,920,000,000	69,119,400,000

Desempleados en 2009	10%	16%	8%	
Remitentes en 2009	12,042,550	2,457,840	4,459,000	18,993,319
Disminución de remitentes	(567,450)	(202,160)	(91,000)	(828,690)
Remesas estimadas en 2009 (US\$)	44,382,818,025	9,489,720,240	10,434,060,000	64,429,841,385
Crecimiento	(0.07)	(0.10)	(0.04)	(0.07)

Fuente: Orozco (2009).

En Europa, España es el principal emisor de remesas hacia ALC, donde se origina más de la mitad de las remesas hacia la región. Según una encuesta de Bendixen & Associates encargada por el Ministerio de Economía de España, en el año 2007 la gran mayoría de los inmigrantes procedentes de ALC viviendo en España enviaban remesas a sus familiares (por ejemplo, el 88% de los Dominicanos, el 86% de los ecuatorianos, el 80% de los peruanos, 72% de los colombianos) en un promedio de 270 euros al mes, lo que representa aproximadamente el 15% de sus ingresos anuales en el país de destino.

Gráfico N° 9: Remesas desde España: Flujo total y hacia países andinos
(en millones de €)

	2003	2004	2005	2006	% PIB 2006	2007	% PIB 2007
Ecuador	720	942	932	1.157	3,50%	1.301	4,0%
Colombia	732	892	969	1.341	1,25%	1.431	1,1%
Bolivia	80	229	429	735	8,50%	951	9,9%
Perú	62	100	166	231	0,31%	244	0,3%
TOTAL (Incremento)	3.475 (+22,2%)	4.189 (+20,5%)	4.936 (17,8%)	6.807 (37,9%)			

Fuente: Banco de España. Puede encontrarse más información en www.remesas.org

En el caso de los países andinos, principal origen de los inmigrantes latinos en España, el volumen total de remesas experimentó un crecimiento sostenido entre el 2000-2006, con un promedio del 14%, el cual es consistente con las dinámicas migratorias expansivas experimentadas por los diferentes países de la región (ver Ayuso, Pynol, 2009). Colombia continúa siendo el principal país receptor de remesas en términos absolutos, pero su impacto es mucho mayor en Ecuador, el segundo mayor destino. Sin embargo, el mayor efecto de las remesas españolas se registra en Bolivia, donde suponen un 9,9% en relación al PIB de 2007. Aunque no es el que más remesas recibe, sí es el país donde éstas se incrementaron más en los últimos años, ya que los bolivianos mantuvieron mejores condiciones para viajar a España que los demás países andinos hasta que se introdujo la obligación de visado. Desde el año 2000, en Ecuador y Bolivia las remesas superan tanto la inversión extranjera directa como la Ayuda Oficial al Desarrollo. El país de la región que experimentó menor dinamismo en las remesas procedentes España en los últimos años fue Perú, lo cual es consistente con la mejor evolución de la economía peruana, que creció a una de las tasas más altas de toda América Latina en los últimos cinco años.

Efectos de las remesas en el desarrollo

La importancia de los flujos de remesas ha estimulado un creciente interés de los expertos y las instituciones internacionales por tratar de dimensionar su impacto en la reducción de la pobreza, y las consecuencias en las economías de los países receptores, así como su efecto potencial en la financiación de los procesos de desarrollo (Montoya Zavala 2006). Existe un consenso común en aceptar que las remesas tienen un efecto beneficioso en los receptores directos de los flujos de forma

inmediata¹⁶, pues las remesas compensan, en parte, los costos de la emigración y agregan varios beneficios: las familias de los emigrantes reciben ingresos adicionales a los generados en su país y los países receptores de remesas se benefician de flujos de divisas y de ahorros que pueden ser movilizados para su desarrollo nacional. Sin embargo, las consecuencias en el medio plazo y en un nivel macroeconómico no son tan evidentes y han generado cierto debate.

Las primeras evidencias indican que los efectos dependen, no sólo del volumen global de los fondos, sino también del uso que se dé a las remesas y de su peso relativo en el conjunto de la economía receptora (Oliví y Ponce 2008). Un ejemplo visible lo encontramos las cifras que presenta el segundo Informe del Inter-American Dialogue *Task force on remittances*: en el caso de Colombia, por ejemplo, se observa que fue el mayor receptor de remesas de los países andinos en 2005 (4.200 millones de dólares). Pero la importancia de éstas sobre la balanza de pagos, en porcentaje de PIB o en relación al gasto de las familias fue bastante menor que para Ecuador. Para el primero de los países mencionados las remesas supusieron sólo 90\$ per cápita, mientras que para el segundo ascendieron a 136\$.

Un tema crucial para valorar el impacto de las remesas es entonces analizar el *uso* que se dé a las mismas. En relación a las *inversiones* financiadas con remesas, las mismas son generalmente de tamaño mediano o pequeño e incluye inversión en vivienda y tierra, en pequeñas empresas y en la agricultura. También las remesas son usadas para financiar educación y gastos en salud por lo que constituyen un aporte a la formación de capital humano y físico. Evidencia empírica para ALC muestra que las remesas tienden a aumentar el nivel de logro educacional y los índices de salud de los hijos de familias pobres, aunque estos resultados son dependientes de variables como género, país, localización de las familias y nivel educativo de los padres (Acosta, Fajnzylber y Lopez ,2007). Una fuente adicional de financiación de la inversión son las llamadas “remesas colectivas”, es decir aquellas enviadas por asociaciones de inmigrantes en países desarrollados, generalmente contribuyen al financiamiento de infraestructura urbana y social como obras de mejoramiento de barrios, construcción y equipamiento de escuelas y hospitales. En definitiva esto indica un efecto positivo de las remesas sobre el capital humano de los receptores.

Por su parte, estudios comisionados por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID para cinco países latinoamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, México y Ecuador) analizan el uso en *consumo, ahorro e inversión* por parte de las familias receptoras de remesas enviadas a estos países. Según estos estudios cerca del 72 por ciento de las remesas son utilizadas para financiar gastos como alimentos, pagos de servicios públicos, arriendos o pago de dividendos asociados a créditos hipotecarios. La categoría “ahorro” de estas encuestas/estudios representa en promedio el 7 por ciento del gasto total de remesas, el rubro “educación” representa 6 por ciento y la adquisición de vivienda 1,8 por ciento.¹⁷ Es evidente que las remesas tienen un efecto positivo sobre el bienestar de las personas al contribuir a financiar el consumo de bienes esenciales para la vida de las familias receptoras. También las remesas son una fuente de ahorro y de financiamiento de gastos en educación y

¹⁶ Una ilustración de la importancia de las remesas a nivel individual es la siguiente: si el monto promedio mensual que envía un inmigrante latino desde EE.UU. o Europa hacia sus familias fluctúa entre U\$ 300 y U\$ 350 y consideramos que el salario mínimo mensual es alrededor de U\$ 200-300 en varios países latinoamericanos, los ingresos por concepto de remesas son superiores al sueldo mínimo, lo que es muy relevante considerando que las familias receptoras de remesas son de ingreso bajo y medio (aunque generalmente no extremadamente pobres).

¹⁷ Estas son propensiones medias al gasto y al ahorro de ingresos provenientes de remesas las que son distintas a las propensiones marginales, que según el Banco Mundial (2006) serían aún mayores.

salud. En efecto, se ha detectado que las familias pobres que reciben ingresos de remesas tienden a evitar sacar sus hijos de la escuela lo que equivale a aumentar la inversión en capital humano comparado a la situación de ausencia de remesas. También las remesas son una fuente adicional de ingresos para la adquisición de bienes durables y vivienda.

En función de estos indicadores, determinar el efecto neto de las remesas sobre el *crecimiento económico* de los países receptores es complejo. Hay varios efectos: al aumentar las remesas aumenta el *pool* de ahorro disponible para el consumo y la inversión, lo que se espera tenga un efecto positivo sobre el nivel de actividad y el crecimiento de mediano plazo. No obstante, en países que reciben montos importantes de remesas del exterior, hay una tendencia a la apreciación del tipo de cambio real lo que reduce la rentabilidad de las exportaciones no tradicionales las que son fuentes de empleo y divisas. Si las remesas elevan el nivel educativo y de salud de la población el capital humano mejora, lo que debe tener un efecto positivo sobre el crecimiento de los países.

Otro de los potenciales efectos benéficos que se suele asociar al envío de remesas es su contribución al desarrollo del sector financiero mediante la extensión de la bancarización y, con ello, la ampliación del acceso al crédito de los receptores basada en la garantía que ofrecen las remesas. Según la encuesta anteriormente mencionada, actualmente un 77% de los emigrantes que afirman enviar remesas desde España cuentan con una cuenta bancaria en el país. El porcentaje aumenta hasta 91% en el caso de los trabajadores con rentas superiores a 10.000€. La proporción se invierte si observamos la situación en el país de origen; un 77% de los trabajadores que envían remesas no tiene cuenta bancaria en América Latina. Se supone que un mayor acceso al sector financiero formal además de mejorar el acceso al crédito de los particulares, contribuiría a modernizar la economía receptora y a mejorar la tasa de ahorro nacional, que en la actualidad es muy baja. Es por eso que se trata de fomentar un mayor uso de los canales bancarios por parte de los remitentes de remesas.

Otro punto de vista -como un estudio del FMI (Chami, Fullenkamp y Jahjan, 2003)- postula que las remesas serían una transferencia privada compensatoria para enfrentar situaciones económicas adversas en los países de origen del inmigrante y por lo tanto serían contra-cíclicas, exhibiendo una correlación negativa con la tasa de crecimiento del PIB *per cápita* de los países receptores de remesas. En contrapartida, algunos estudios señalan que las remesas pueden crear una “cultura de dependencia” en las familias receptoras, reduciendo sus incentivos a trabajar y a invertir en entrenamiento laboral. También ha de valorarse los costos financieros para enviar remesas, generalmente un segmento operado por compañías especializadas que cobran significativas comisiones, agencias de viajes y otros mecanismos en que hay una ausencia del sistema bancario formal, ya que muchas veces los inmigrantes pobres no tienen cuentas bancarias. El resultado es un costo relativamente alto de enviar remesas.¹⁸

El efecto de la crisis actual sobre los flujos migratorios y las remesas

Al analizar el estado actual y perspectivas de los flujos migratorios y de remesas desde la UE hacia ALC, ha de considerarse una variable de impacto aún incierto: la crisis económica global. Esta crisis puede marcar la primera contracción del PIB mundial en 60 años, si se confirman las predicciones de una caída en 1% para 2009 y de hasta 4% en los países desarrollados. Como destaca el *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo* del PNUD, esta crisis en

¹⁸ Este tema se desarrolla en Orozco (2004) y en Solimano (2004 y 2009).

origen financiera se convirtió rápidamente en una crisis de empleo y por ello se espera que la tasa de desocupación en la OCDE alcance el 8,4% el presente año. En el caso de España, en abril del 2009 el desempleo llegaba a 15%; y a un 28% entre los inmigrantes. Este último dato permite reflexionar sobre las repercusiones de esta crisis del desempleo en la población inmigrante que, según las previsiones, será la más afectada en los países de la OCDE, confirmando así una tendencia histórica.

Tradicionalmente, los inmigrantes suelen ser los primeros en perder sus empleos en épocas de crisis ya que, en promedio, tienen un perfil de trabajadores vulnerables: suelen ser más jóvenes, tener menos educación y menos experiencia laboral, tendiendo a trabajar en empleos temporales. Según el citado informe del PNUD, tomando como referencia datos trimestrales del PIB y de las tasas de desempleo en 14 países europeos entre 1998 y 2008 es posible constatar que en los países que experimentaron recesiones el desempleo entre los inmigrantes tendió a aumentar más rápido que en otros grupos (PNUD, 2009).

En este contexto, las predicciones sobre las repercusiones que tendrá la crisis económica en los flujos de personas es uno de los temas que acapara la atención en los estudios migratorios a nivel global, aunque no existe consenso en los pronósticos sobre el impacto que tendrá en el retorno de los inmigrantes o en desalentar los flujos hacia los países desarrollados. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) reconoce que se ha registrado una presión a la baja en el movimiento de mano de obra, especialmente en los sectores de la tecnología de la información, construcción y manufacturas; pero constata que el impacto real de la recesión en términos de retorno de la fuerza laboral migrante a sus países de origen aún no se ha producido.

En este sentido, la evidencia sugiere que los inmigrantes tienden a permanecer en el país de destino incluso tras un empeoramiento de las condiciones económicas. Este hecho tiene que ver con que los proyectos migratorios suelen ser complejos y multicausales, por lo que la respuesta a la crisis económica puede suponer alternativas muy diversas. El retorno a los países de origen o, en algunos casos, a terceros países, puede ser una opción para inmigrantes que lleven poco tiempo en Europa, ya que pueden percibir la crisis y el desempleo como un incentivo para retornar o para buscar un país con mayores expectativas económicas en las que poder desarrollar su proyecto profesional. En el caso de los inmigrantes que llevan más tiempo viviendo en la UE, que han reagrupado a sus familiares, que tienen a sus hijos escolarizados y que, en definitiva, se han incorporado a la vida cotidiana del país de destino, la crisis y el paro puede vivirse de una manera similar al de la población autóctona. En contadas ocasiones se toma la decisión, sin duda drástica, de volver al país de origen, sobre todo considerando que éste también se está viendo afectado por una crisis de efectos globales y en el que las oportunidades económicas pueden ser incluso menores (Pinyol y Urrutia, 2009). Como recuerda el Informe sobre Desarrollo Humano, existen razones para creer que no se producirán grandes flujos de retorno si se considera la experiencia de los programas de trabajadores visitantes en Europa en los años 70, ya que el regreso se ve influido por las opciones de reingresar al país anfitrión, por la valoración de su sistema de bienestar y las necesidades de la familia; factores que tienden a motivar a los inmigrantes a aguantar la crisis (PNUD, 2009)

Para valorar la repercusión de la crisis económica hay que tener en cuenta también la manera en que esta crisis condiciona –ahora y en el futuro- las políticas y las medidas nacionales y comunitarias respecto a la inmigración, sobre todo en un escenario con altas tasas de desempleo y con población local más dispuesta a postular a puestos de trabajo que hasta entonces habían sido ocupados mayoritariamente por inmigrantes. Estas políticas también serán determinantes a la hora de favorecer o restringir el

ingreso a nuevos inmigrantes. Respecto al impacto de la crisis en los flujos de remesas, en el pasado los mismos se mostraron más estables que otros flujos económicos y tuvieron un efecto contra cíclico, porque no disminuyeron durante los periodos de crisis económica y financiera en los países receptores (Lopez-Cordova y Olmedo 2006). En estos momentos en que la crisis económica golpea con más fuerza a los países emisores de remesas que a los receptores, cabe dudar de que puedan seguir el mismo patrón (Bora Durdu y Sayan, 2008. En Ayuso, Pinyol, 2009). En el 2008 las remesas hacia ALC cayeron por primera vez en diez años, registrando un descenso del 1,5% en su valor real a pesar de su incremento nominal. Entre las causas que señala el BID se destaca que las tasas de desempleo para personas de origen latinoamericano han aumentado en el último año por encima de las del resto de la población en los países receptores. Otros factores son: la inflación, impulsada por el aumento de precios de los alimentos y los combustibles; la debilidad del dólar, particularmente en los países donde la moneda local se ha fortalecido contra la divisa estadounidense; y la aplicación más estricta de medidas contra la inmigración ilegal.

Para el 2009 (ver Gráfico N° 8) se estima que las remesas totales hacia América Latina que alcanzaron a U\$ 69 mil millones en el 2008 se reducirán a U\$ 61 mil millones en el 2009, lo que representa una reducción algo superior al 11 %. La reducción de remesas provenientes de inmigrantes latinoamericanos en Europa se reduciría de U\$ 10.500 millones en el 2008 a U\$ 9 mil millones en el 2009, es decir una reducción de aproximadamente 14 por ciento (Orozco, 2009). Parte de la mayor reducción de las remesas provenientes de Europa se asocia a que la tasa de desempleo de inmigrantes latinoamericanos en Europa (18 por ciento), es mayor a la de EE.UU. (12%) y del resto del mundo (8%). Asimismo el monto de las remesas promedio por migrante provenientes de Europa, cercanas a U\$ 4000 por año, son mayores que las remesas por migrante desde EE.UU. (U\$ 3780) y del resto del mundo (U\$ 2400).

PARTE II

CONTEXTO JURIDICO-POLITICO DEL FENÓMENO MIGRATORIO UE-ALC

El incremento de los flujos migratorios en las últimas décadas ha llevado al desarrollo del concepto *gobernanza migratoria*, que alude a la capacidad de los estados para diseñar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar políticas públicas relativas a la gestión de las migraciones en colaboración con los actores de la sociedad civil. Las migraciones internacionales comportan relaciones entre dos o más estados, que representan respectivamente lugares de origen, de destino o de tránsito de las personas que migran. Esto conlleva una *responsabilidad compartida*, ya que solamente a través de una cooperación eficaz entre los países implicados en las corrientes migratorias se puede asegurar la protección de los derechos civiles y laborales de los emigrantes e inmigrantes, manteniendo la legalidad y la seguridad, al tiempo que se potencia la migración como motor de desarrollo, tanto en las economías de destino como en las de origen. Las migraciones tienen múltiples dimensiones que incluyen, desde la individual y familiar, a la nacional y transnacional con consecuencias diversas (GROS, H. 2007). Por ello es imprescindible que las políticas públicas e instituciones migratorias cuenten con una estrategia específica de cooperación internacional.

En sus trabajos, la *Global Commission on International Migration* (GCIM), reconocía la importancia de promover la cooperación bilateral, la cooperación regional y la cooperación a nivel mundial, señalando que a *nivel bilateral*, “los acuerdos bilaterales son medios valiosos para abordar las cuestiones migratorias que afectan a dos Estados. Siempre deben respetar el marco normativo que afecta a los migrantes internacionales y proteger así sus derechos”; a *nivel regional* subraya que “son necesarios esfuerzos adicionales para garantizar que los procesos consultivos regionales sobre migraciones reciban una cobertura mundial, cuenten con la participación de la sociedad civil y del sector privado y no se centren tan solo en el control de las migraciones. Dado el carácter mundial de las migraciones, es esencial una mayor interacción entre los diversos procesos”. Y a *nivel mundial* la GCIM apunta que “la voluntad reciente de varios Estados, instituciones e instancias no gubernamentales de tomar iniciativas mundiales en relación con las migraciones internacionales es muy positiva. El Diálogo de Alto-Nivel de la Asamblea General de la ONU ofrece la oportunidad de crear una mayor interacción entre estas iniciativas y de garantizar que se mantenga su dinamismo. El actual proceso de reforma de la ONU ofrece la oportunidad de aprovechar este dinamismo mediante la revisión de los actuales acuerdos institucionales” (GCIM, 2005: 73-75).

El marco global comprende: la regulación de ámbito mundial y la red de acuerdos bilaterales y regionales entrelazados para gestionar las migraciones y tiene como objetivo general “hacer los desplazamientos de la gente más ordenados, manejables y productivos mientras se contrarresta y optimizan los intereses de los países de origen, de destino y de tránsito y de los propios emigrantes” (Ghosh 2002: 189). Esta línea de gestión proactiva de las migraciones internacionales está basada en el principio de *apertura regulada* que sugiere un acuerdo global negociado libremente en interés mutuo para gestionar las migraciones en el espacio transnacional (Ghosh 2005). En concordancia, Cachón (2008b) ha defendido la conveniencia de armar una “red normativa transnacional” de apoyo a ese marco global.

Dada la fuerte vinculación de las corrientes migratorias con temas políticamente muy sensibles y vinculados al ejercicio de la soberanía territorial (control de las fronteras, mercado laboral, seguridad, derechos civiles y políticos básicos, etc.) los estados han sido poco proclives a aceptar compromisos que limitasen su margen de maniobra¹⁹. Por ello, a pesar de la evidente dimensión plurinacional de las migraciones, la cooperación internacional en materia migratoria se ha resuelto más por la vía bilateral que la multilateral. Esto ha generado un entramado de instrumentos diversos y dispersos que dificulta la gobernanza internacional del fenómeno y afecta a la eficacia de las políticas, pero sobre todo perjudica al eslabón más débil, los migrantes y sus familias. No obstante, en las últimas décadas se han desarrollado en diversos niveles instrumentos de carácter internacional que abordan el fenómeno con la finalidad de establecer unas bases comunes. En este apartado aludiremos primero a las iniciativas de carácter global, después atenderemos a las iniciativas de cooperación en América Latina y finalmente se analiza la progresiva construcción de una política de inmigración europea con especial atención a sus repercusiones en América Latina.

1. GOBERNANZA MIGRATORIA EN EL AMBITO GLOBAL

La regulación de las migraciones está directamente vinculada con la necesaria protección de los derechos humanos que deben ser garantizados por los Estados a

¹⁹ La excepción serían la regulación internacional de derecho de asilo y refugio que recibió una más temprana atención y codificación que fue abordado en sus orígenes por Naciones Unidas y fue objeto de temprana codificación con la Convención sobre el estatuto del Refugiado de 1951.

cualquier individuo sea cual sea su procedencia. La búsqueda del progreso socioeconómico sigue siendo la principal razón para emigrar, por lo que la cooperación internacional en materia de migraciones ha tenido, como uno de sus ejes centrales de trabajo las cuestiones laborales. En esta perspectiva, el derecho al trabajo, entendido en su acepción más amplia es esencial para el desarrollo humano, tanto desde un enfoque individual como colectivo. El trabajo en condiciones decentes, es la principal herramienta para la lucha contra la pobreza de las personas y es, a la vez, fuente de riqueza y prosperidad para la sociedad. Para la efectividad universal de ese derecho se hace imprescindible una cooperación internacional que integre el trabajo digno en las estrategias y políticas de desarrollo desde lo local a lo global. La Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) 41/128 sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 recoge que los Estados deben tomar las medidas necesarias para garantizar el empleo y la justa distribución de los ingresos (artículo 8). La misma además recoge que “toda persona tiene derecho a un orden social e internacional en el que se puedan realizar plenamente los derechos y libertades” y reitera que los derechos son indivisibles e interdependientes.

La AGNU en la resolución 45/158 de 1990 adoptó la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores migrantes y sus familiares que entró en vigor en julio de 2005. En esta se recogen una serie de derechos fundamentales que corresponden a cualquier trabajador y sus familias sin ningún tipo de requisito formal, porque forman parte del estándar mínimo de derechos humanos básicos, y otra serie de derechos más amplios que se reconocen solo a los trabajadores migrantes que se hallen en situación regular. Es un convenio muy ambicioso que, hasta la fecha, cuenta con un muy bajo nivel de ratificaciones por parte de los principales países receptores. Ningún país perteneciente a la UE lo ha firmado por el momento, en cambio son varios los países latinoamericanos que lo han hecho²⁰. El convenio estableció un Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes compuesto por expertos independientes que deben supervisar su aplicación a través de informes y puede recibir quejas de particulares en el caso de que los países firmantes acepten el procedimiento del artículo 77.

En el ámbito internacional, el organismo especializado en materia de migraciones es la OIM creada en 1951 para fomentar la cooperación internacional entre los Estados²¹ y ofrecer asistencia a los migrantes mediante información y ayuda humanitaria. A pesar de ser un importante órgano auxiliar para la defensa de los derechos de los migrantes, la OIM no tiene como atribuciones el establecer marcos normativos específicos sino velar por la aplicación de los existentes, de carácter internacional y nacional. La OIM hace de Secretaria de la “Iniciativa de Berna”, proceso consultivo de autoridades nacionales que elaboró la “Agenda Internacional para la Gestión de la Migración”. Este documento adoptado en Berna (2004) aborda cuestiones de derechos humanos, migración laboral, integración, migración irregular, trata de personas y tráfico de migrantes, comercio, salud y retorno para las cuales se establecen unos principios generales y se recogen buenas prácticas ya ensayados por diversos actores.

²⁰ A finales de septiembre de 2009 los países de AL que han ratificado el tratado son: Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

²¹ La OIM señala que: “La autoridad de un Estado para regular el ingreso, permanencia y remoción sobre su territorio, no es absoluta. Los Estados se están dando cuenta de que la migración debe ser gestionada, y de que es necesaria la cooperación con otros Estados. Las obligaciones internacionales basadas en normas internacionales que limitan la autoridad del Estado sobre asuntos de migración, ofrecen medios para proteger los derechos humanos y equilibrar los intereses de los migrantes con los intereses de los Estados.” En www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-managemet

Por su parte, en el ámbito de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado para la cooperación en materia de relaciones laborales, fue pionera en regular las cuestiones migratorias relacionadas con las relaciones laborales de forma multilateral, en formular recomendaciones y en desarrollar proyectos específicos de cooperación técnica. Los dos principales convenios de la OIT relativos a la migración laboral son el Convenio relativo a los trabajadores migrantes (revisado) (N.º 97) de 1949²² y el Convenio sobre las migraciones (disposiciones complementarias) (N.º 143) de 1975²³. El primero, incluye recomendaciones para la elaboración de políticas, como la circulación de información entre países y la recomendación de que se tomen medidas para evitar propaganda que induzca a error sobre este fenómeno, evitando principalmente la discriminación por cualquier motivo. Todos los estados miembros de éste convenio están obligados a proporcionar información sobre las disposiciones especiales relativas al movimiento de trabajadores migrantes y a sus condiciones de trabajo y de vida.

Por su parte el Convenio N° 143 llama a evitar las migraciones clandestinas con fines de empleo y el tráfico ilegal de inmigrantes, y abunda además sobre la importancia de la igualdad de oportunidades y trato. Además, los Estados deben adoptar y seguir una política que garantice la igualdad de trato en cuestiones como el empleo, la seguridad social y los derechos sindicales y culturales y que trata de garantizar un nivel básico de protección aunque el trabajador se encuentre en situación irregular y de proteger a los trabajadores que han perdido su empleo para que puedan conservar sus derechos.

Ambos convenios están sometidos a un control internacional de su cumplimiento a través de los procedimientos recogidos en la carta de la OIT: en primer lugar, un seguimiento ordinario mediante informes periódicos. Complementariamente unos mecanismos cuasi-contenciosos que incluyen: las reclamaciones que pueden dirigir las asociaciones de trabajadores o de empresarios; y las quejas a instancia de otro estado miembro, el Consejo de Administración o un delegado de la Conferencia General.

Tras ser nombrado Director General de la OIT el chileno Juan Somavia en 1999, el trabajo decente²⁴ se convirtió en un eje estratégico de la OIT. Partiendo de la base de que no es posible aplicar una fórmula idéntica de políticas de fomento del empleo decente, se crearon los *Programa de Trabajo Decente por País* (PTDP) en los que se ensayó un enfoque integrado. Los principios de este enfoque son: establecer prioridades claras; control nacional; promover cambios en las políticas; coherencia del conjunto de las políticas nacionales, cooperación; mantener una visión de medio plazo. La Guía para desarrollar e implementar los programas de trabajo decente por país (PTDP) (OIT, 2008) incorpora la gestión basada en resultados, refuerza la participación social y el enfoque de género. La efectividad de los programas nacionales depende también de factores externos, por ello la OIT, en colaboración con la ONU, trabaja por integrar su agenda en la agenda global de desarrollo.

²² A septiembre de 2009 los países de la UE que lo han ratificado son: Alemania, Bélgica, Eslovenia, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Por parte de ALC son: Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

²³ Este convenio tiene una mínima ratificación tanto de países de la UE (Chipre, Eslovenia, Italia, Portugal y Suecia), como de ALC donde a septiembre de 2009 solo lo ha ratificado la República de Venezuela.

²⁴ De acuerdo con la definición de la OIT "El trabajo decente resume las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Implica oportunidades de trabajo productivo y con un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad de expresar opiniones, organizarse y participar en la toma de decisiones e igualdad de trato para todas las mujeres y hombres".

En 2005, la OIT impulsó el “*Marco multilateral para las migraciones laborales*”, que establece principios y directrices no vinculantes para el desarrollo de un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos.²⁵ En su principio 4 establece que todos los estados tienen el derecho soberano de elaborar sus propias políticas para gestionar las migraciones laborales, buscando que éstas sean coherentes, eficaces y equitativas. El principio 12 señala que se debe promover la gestión migratoria a través de un proceso ordenado y justo, tanto en los países de origen como de destino, para orientar a trabajadores y trabajadoras en todas las fases de la migración, desde la preparación hasta el retorno y reintegración, pasando por el tránsito, la llegada y el recibimiento en el país de destino.

La “*Declaración Ministerial del ECOSOC sobre generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos*” adoptada por la AGNU en julio de 2007²⁶ instaba a los gobiernos a medir las repercusiones que sus políticas macroeconómicas tenían sobre el empleo y señaló la necesidad de incorporar los objetivos de la OIT en los programas de Naciones Unidas. En junio de 2008, la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT recogió los cuatro objetivos principales de la Agenda de trabajo decente: dar *oportunidades de empleo* creando un entorno institucional y económico sostenible; ofrecer *protección social* adecuada; fomentar el *diálogo social* facilitando el consenso respecto a las políticas nacionales e internacionales y fomentar las buenas relaciones laborales. Asimismo, la OIT recuerda que la importancia del respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, cuya violación no puede invocarse como ventaja comparativa legítima y las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas. La Declaración proclama que, debido a la naturaleza interdependiente de estos objetivos, es imprescindible avanzar en todos y cada uno de ellos, porque las deficiencias en uno afecta a la consecución de los otros. Se incluye un mecanismo de seguimiento para que la OIT pueda ayudar a los Estados a implementar la Agenda. Se estableció también un Grupo Directivo para el Seguimiento de la Declaración de 2008 y se elaboró un Plan de aplicación preliminar²⁷ que propone ajustar las asistencias técnicas a los Marcos de Asistencia para el Desarrollo (MANUD) del sistema de Naciones Unidas, coordinado por el Programa de Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD). Éste trata de dar coherencia a la acción conjunta de las diferentes agencias y contribuir a un enfoque integral de las políticas. El plan prevé además promover asociaciones con entidades no estatales y consultas con los interlocutores sociales.

Además de los principales instrumentos mencionados, la OIT cuenta con un acervo regulatorio que incide también en los derechos de los trabajadores migrantes en tanto condiciones aplicables a todos los trabajadores²⁸ y que están protegidos por los mismos mecanismos de control antes referidos o incluso específicos, como es el caso

²⁵ Acuerdo adoptado por la Reunión tripartita de expertos sobre el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, reunión celebrada en Ginebra entre el 31 de octubre y 2 de noviembre (2005).

²⁶ Declaración ministerial de la serie de sesiones de alto nivel adoptada por la AGNU el 10 de julio de 2007 (A/62/3/Rev.1)

²⁷ Oficina Internacional del Trabajo GB. 303/SG/DECL/2 303ª reunión, Ginebra, noviembre de 2008

²⁸ Así podemos mencionar la Convención para la protección de del derecho a la libertad de asociación, N° 87 de 1949 y la Convención del derecho a la negociación colectiva N° 98 de 1949, que equipara de todos los trabajadores sean regulares o irregulares; La Convención de igualdad de remuneración, N° 100 de 1951; La Convención sobre no discriminación en el empleo, N° 111 de 1958; la Convención de igualdad de trato en compensaciones por accidentes, N° 19 de 1925; Convención de igualdad de trato en Seguridad Social, N° 118 de 1962; la Convención sobre el mantenimiento de los Derechos de Seguridad Social N° 157 de 1982; La convención sobre protección de salarios, N° 95, de 1949; La Convención sobre servicios de empleo, N° 88 de 1948; la Convención sobre Agencias privadas de empleo N° 181 de 1997; La convención sobre edad mínima de trabajo, N° 138 de 1973; la Convención para la abolición del trabajo forzado N° 105 de 1957; la Convención sobre Inspección de Trabajo, N° 81 de 1947; y otras relacionadas con sectores específicos donde la presencia de trabajadores migrantes es importante como Agricultura (N° 129 y 184), Salud (N° 149 y 155), Construcción (N° 167); Restauración (N° 172) o minería (N° 176).

de la libertad de sindicación. El número de ratificaciones de este acuerdo entre los países de ALC y la UE es dispar (Ver Anexo). Otro marco regulatorio que puede tener repercusión el tratamiento de los migrantes es el que se está debatiendo en la Ronda negociadora del Acuerdo General de comercio sobre servicios (GATS, por sus siglas en inglés) que puede afectar a trabajadores temporales y proveedores de servicios intra y extra-empresariales, categorías que mayoritariamente quedan fuera de las convenciones de la OIT sobre trabajadores migrantes.

2. COOPERACIÓN Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN ALC

Actualmente, ALC es en su conjunto exportadora neta de recursos humanos hacia otros territorios, pero en su interior también se produce un flujo importante de personas de unos países a otros que están motivados por las grandes asimetrías de desarrollo y oportunidades entre diversas regiones. En la actualidad se ha configurado una “agenda migratoria” que incluye acuerdos, compromisos e instrumentos para la gestión migratoria de orden regional, subregional y binacional. A continuación se realiza un análisis de la evolución de las agendas y los instrumentos disponibles al interior de la región atendiendo primero a las iniciativas de orden regional y después a los instrumentos bilaterales para determinar en que forma la cooperación contribuye a la creación y fortalecimiento de instrumentos de gestión migratoria.

2.1 LA AGENDA REGIONAL

En la agenda multilateral latinoamericana de los últimos años, las migraciones han sido objeto reiterado de deliberación en las Cumbres o encuentros regionales, tanto en el ámbito de la OEA y en el seno de los organismos de integración, como en las Cumbres Iberoamericanas. En ellas se ha establecido el compromiso de mejorar el nivel de protección de los trabajadores migrantes a través de la gestión de las migraciones. Para ello, se plantea la necesidad de mejorar el conocimiento y la medición del tema migratorio para generar información estadística actualizada y de calidad; la importancia de fortalecer y aplicar las normas internacionales de la OIT; la promoción del Marco Multilateral para las Migraciones Laborales; el impulso al diálogo social; la implementación de políticas que vinculen migración con desarrollo; y una mayor incorporación del tema de las migraciones en los procesos de integración subregional. La Agenda Hemisférica también plantea el reto de elaborar políticas de trabajo decente y de desarrollo en coordinación con los países receptores.

En el ámbito subregional, existen esencialmente dos foros relevantes de consulta y cooperación en la región; uno en el norte y otro en el sur. El del norte es la Conferencia Regional sobre Migración, que data de 1996, también conocida como el “Proceso de Puebla”. El del sur, es la Conferencia sudamericana de Migraciones que data de 1999. Aunque los resultados concretos de ambos foros no son demasiado significativos el hecho de que existan espacios para el diálogo entre gobiernos (en ocasiones incluyendo a representantes de la sociedad civil) y para fijar elementos comunes en la agenda regional es un logro significativo a potenciar.

El Proceso de Puebla²⁹ parte del reconocimiento de la importancia de la cooperación y celebra reuniones viceministeriales anuales habiendo también establecido un Grupo

²⁹ Los países que participan del Proceso Puebla son Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, EE.UU. de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, y la República Dominicana. Participan como observadores los gobiernos de Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú; y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL-CELADE), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Internacional para las Migraciones (IOM), la Relatoría

Regional de Consulta sobre Migración. En estos espacios se generan debates sobre temas centrales vinculados con la relación entre migración, desarrollo y cooperación, estableciéndose prioridades para el diálogo que en general son desarrolladas posteriormente de manera bilateral o en grupos reducidos de países. Uno de los principales logros ha sido la creación del Sistema de información estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica (SIEMMES) iniciado en 2005. La XIII Conferencia regional sobre migraciones del Proceso de Puebla se celebró en 2008 en Honduras y adoptó un Plan de acción en tres ejes Gestión de las migraciones, Derechos humanos y vinculación entre Desarrollo y migraciones. Este insta a: una mayor planificación de las política migratorias; a fortalecer los mecanismos de comunicación; a mejorar la información y la formación en temas migratorios; a incorporar el enfoque de género; y a coordinar con el ACNUR el tratamiento de los refugiados.

A partir de la Declaración de Lima de 1999, el proceso “del sur” es la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Es un reflejo del Proceso Puebla³⁰ y también celebra conferencias anuales³¹. Durante la Primera Conferencia, los representantes gubernamentales acordaron constituirse en un Foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur. Asimismo, solicitaron en forma oficial la asistencia de la OIM para la materialización de dicho proceso. En los encuentros subsiguientes se establecieron un Plan de Acción y se realizaron una serie de estudios e investigaciones relevantes, basados en la importancia de asumir un enfoque integral para el tratamiento de este tema, asegurando siempre los derechos humanos de los migrantes. La Conferencia Sudamericana insistió en la importancia de los programas de cooperación para la formulación de políticas públicas de desarrollo social, que debería procurar que la decisión de migrar no se base en la necesidad.

La declaración de Quito correspondiente a la IX Conferencia celebrada en septiembre de 2009 reconoce que la construcción de una ciudadanía sudamericana exige avanzar en la “libre movilidad de personas de manera informada, segura y con derechos” y alienta a garantizar en el espacio sudamericano los mismos derechos que se demandan para sus ciudadanos en el exterior por lo que se comprometen tratar de incorporar los estándares internacionales y en particular a ratificar el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas de la Convención de NU contra la delincuencia organizada transnacional. También se insta a que los países de destino formulen programas permanentes de regularización de inmigrantes indocumentados y se critican el endurecimiento de las políticas inmigratorias que, a su parecer, estimulan formas de migración irregular. Este es uno de los puntos en que la posición latinoamericana se distancia más de la europea, donde muchas voces refuerzan que son los procesos de regularización los que estimulan el incremento de la inmigración irregular, razón por la cual alegan la necesidad de endurecer los procedimientos de expulsión. La declaración propone además crear una Red Sudamericana de cooperación migratoria, aprueba la creación de una página web y aboga con una mayor presencia y coordinación en los foros globales de migraciones emplazando para la X conferencia a celebrar en Bolivia en 2010.

De ámbito regional, pero con un importante componente birregional, se ha desarrollado una agenda sobre migraciones vinculada a las Cumbres Iberoamericanas en las que, además de todos los países de AL están Andorra, España, Portugal. La

Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes, y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

³⁰ Países participantes: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; Guyana y Surinam.

³¹ Buenos Aires (2000); Santiago de Chile (2001); Quito (2002); Montevideo, (2003), La Paz (2004), Asunción (2006), Caracas (2007), Montevideo (2008). En el mes de septiembre de 2009 se celebró la IX conferencia en la ciudad de Quito.

Cumbre Iberoamericana de 2006, tuvo como tema central “Migración y Desarrollo” y allí se aprobó el compromiso de Montevideo. El tema también tuvo su reflejo en el Programa de Acción de la Declaración de Santiago en la Cumbre celebrada en 2007 en la capital chilena y dedicada a la Cohesión social. En aquella ocasión se aprobó además el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social³² en colaboración con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Este convenio garantiza la igualdad de trato y el cobro y la revalorización de las pensiones que se generen en cualquiera de los países firmantes de forma acumulativa. Aunque se circunscribe a un ámbito muy concreto y se limita a las pensiones contributivas, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, supone un paso adelante para facilitar la movilidad sin pérdida de derechos y además establece un mecanismo de colaboración entre las administraciones iberoamericanas de Seguridad Social. Por ello constituye un marco que permitirá identificar líneas de colaboración susceptibles de ser trasladadas a la cooperación birregional UE- ALC.

La continuidad se dio con la institucionalización del Foro Iberoamericano sobre migración y desarrollo (FIBEMYD), que se reunió por primera vez en Cuenca en el mes de abril de 2008 y del cual surgió un Programa de Acción para implementar el Compromiso de Montevideo, se firmó un acuerdo entre la SEGIB, la OIM y la CEPAL y se decidió que el siguiente foro de celebrará en El Salvador en 2010. En el Plan de Acción se contemplan 3 ejes: la gestión de la migración, derechos humanos y migración y desarrollo. En todos ellos se hace hincapié en el aprendizaje de las buenas prácticas. En el primero se incorporan los temas específicos sobre juventud, protección de menores, indígenas y género además del tratamiento del retorno. En el segundo se hace un llamamiento a ratificar los instrumentos internacionales en general y el Convenio Iberoamericano de Seguridad social en particular. El tercer eje llama a la incorporación de los temas migratorios en las agendas de desarrollo y propone un estudio sobre el impacto que tiene la integración en tres países seleccionados. También se alienta a priorizar la migración laboral temporal, a mejorar las condiciones del envío de las remesas y a definir proyectos de codesarrollo que vinculen a las diásporas con los procesos de desarrollo de los países de origen.

2.2 INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS EN LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

Los procesos de integración subregional en América Latina, aun con sus problemas y dificultades para su consolidación, han abordado también el tema migratorio. La libre circulación de personas no ha llegado, en ninguno de los procesos de integración en el continente americano, al nivel de profundización de la UE. Sin embargo, hay algunos avances en la regulación de los flujos migratorios.

MERCOSUR: El artículo 1 del Tratado de Asunción señala como objetivo principal del bloque la consecución de un mercado común entendido como la libre “circulación de bienes, servicios, y factores productivos entre los países”; fijándose un plazo transitorio que finalizaba el 31 de diciembre de 1994. La libre circulación de personas no se enumera expresamente pero se considera implícitamente incluida en el genérico de los factores productivos, si bien tampoco se concretan los derechos que informan el contenido jurídico de esta libertad. Sin embargo se han adoptado diversos actos que han comportado una cierta liberalización del movimiento de personas. Entre los más relevantes están las medidas tendentes a flexibilizar y facilitar el cruce de las fronteras de los nacionales de MERCOSUR entre los Estados miembros. Desde la década de

³²Firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

1980 un subgrupo de trabajo se ocupó de cuestiones laborales y seguridad social y en la actualidad existen acuerdos sobre la exención de traducción de documentos migratorios y se ha avanzado en temas significativos como el control integrado de fronteras y la lucha contra al tráfico de personas. También se aprobó la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) Num. 74/96 relativa a la tarjeta de entrada y salida y la Resolución GMC Núm. 31/08 relativa a los documentos de cada Estado parte que habilitan al tránsito de personas en el MERCOSUR³³. El avance más significativo es la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) Núm. 28/02 que incluye cuatro acuerdos aprobados en la XII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Entre ellos se destacan el acuerdo Núm. 13/02 sobre residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR y el acuerdo Núm. 14/02 sobre residencia para nacionales de los Estados parte de MERCOSUR, Bolivia y Chile, ambos firmados el 6 de diciembre de 2002 y en los que se establece un estatuto jurídico muy amplio para los nacionales de los Estados parte.

Estos acuerdos prevén la concesión de un permiso inicial de residencia temporal por dos años a los nacionales de los Estados parte que acrediten su nacionalidad y ausencia de antecedentes policiales, judiciales o penales, y en su caso certificación médica de la aptitud psicofísica. Se benefician tanto los que desean establecerse en el territorio de otro Estado parte (que dirigirá su petición a la sede consular correspondiente), como los que ya se encuentran en el territorio (que dirigirán su regularización a los servicios de inmigración)³⁴. La residencia temporal se puede transformar en permanente si 90 días antes de su vencimiento se solicita, habiéndose de satisfacer los mismos requisitos más la acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del solicitante y su familia³⁵. Las personas con residencia temporal o permanente, tienen garantizados los derechos de entrada salida, circulación y permanencia en el territorio de los países de recepción, sin perjuicio de las restricciones que pudiera haber por razones de orden público y seguridad públicas. Asimismo, tienen el derecho al acceso y ejercicio de cualquier actividad económica realizada por cuenta propia o por cuenta ajenas en las mismas condiciones que los nacionales del Estado parte receptor. Finalmente los inmigrantes y sus familias gozan del principio de igualdad de trato con el nacional en ámbitos como: las condiciones de trabajo, remuneración y seguros sociales, la educación para los hijos de los inmigrantes³⁶. También se prevé la cooperación para impedir los flujos migratorios de personas en situación irregular con acciones como la colaboración entre los organismos de inspección o la imposición de sanciones a quien emplee a nacionales de Estados partes de forma ilegal o que se obtenga beneficios con el flujo de trabajadores en situación irregular³⁷.

El mayor problema de estos acuerdos internacionales ha sido el retraso por parte de Paraguay en la manifestación del consentimiento para quedar vinculado por dichos acuerdos, lo que impide su entrada en vigor y ha obligado a la bilateralización de los efectos. En esta la misma línea se debe subrayar la adopción del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur y su Reglamento Administrativo ambos incluidos la Decisión CMC Núm. 19/97. En este acuerdo se establece la coordinación de los sistemas de Seguridad Social referente a las prestaciones contributivas pecuniarias y de salud existentes en los Estados Partes y se reconoce a

³³ Este acto deroga a la Resolución núm 75/96) y que recoge el Acuerdo sobre los documentos de viaje de los Estados parte del Mercosur y Estados asociados que se encuentra reproducido en la Decisión CMC núm 18/08.

³⁴ Artículo 4 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02

³⁵ Artículo 5 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02

³⁶ Artículos 8 y 9 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02

³⁷ Artículo 10 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02)

los trabajadores que presten o hayan prestados servicios en cualquiera de los Estados Partes, así como a sus familiares y asimilados (artículo 2 y 3). A tal efecto se establece la totalización de los períodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de los Estados Parte para la concesión de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte (artículo 7).

COMUNIDAD ANDINA (CAN): La CAN cuenta desde la década de los años setenta con el Instrumento Andino de Migraciones Laborales (Decisión 116). Durante sus primeros años de funcionamiento, este instrumento se constituyó en un modelo para la gestión de flujos (especialmente temporales). Además, se realizaron en esta subregión esfuerzos pioneros de regularización de migrantes en situación irregular, como el realizado por Venezuela en 1981 que permitió regularizar la situación de un cuarto de millón de personas. Siguiendo los vaivenes del propio proceso de integración, este instrumento tuvo un periodo de inactividad, pero se reactivó en el 2003o (Decisión 545), lo que llevó a la creación de una serie de centros binacionales de frontera y a decisiones sobre reconocimiento de documentos de identidad, la modificación de la Tarjeta Andina de Migraciones y la actualización de normas sobre el trato de los migrantes de acuerdo con los estándares internacionales, especialmente los establecidos por la OIT. La CAN hace frente a la migración extracomunitaria tratando de diseñar políticas de cooperación migratoria con terceros países en beneficio de los nacionales de este espacio de integración. Para ello, se trabaja alrededor de cinco ejes: la gobernabilidad migratoria y la libre movilidad de trabajadores y trabajadoras en la región; la asistencia y protección de los derechos humanos de los migrantes; las remesas y los mecanismos financieros para el desarrollo; las negociaciones internacionales y la cooperación, especialmente en la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA): El SICA a través de su Secretaría General, incorpora la dimensión migratoria como un aspecto fundamental y positivo del desarrollo y la integración centroamericanos. El tema es también abordado por el Comité Consultivo del SICA, órgano de consulta de la sociedad civil en este proceso. Los resultados concretos involucran al llamado CA4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), ámbito en el que existe libre movilidad y un visado único desde el 2004. Al respecto, el CA4 también ha avanzado en un Manual homologado de procedimientos para la facilitación migratoria y un Manual de procedimientos para el intercambio de información. También están en marcha procesos de capacitación conjunta y los países comparten información de importancia para la seguridad nacional fomentando la implementación de controles que ayuden a luchar contra el tráfico de menores, la trata de personas, maras, etc.

Asimismo, los países centroamericanos han avanzado en el Sistema Integral de Operaciones Migratorias (SIOM) en el marco de la Organización Centroamericana para las Migraciones (OCAM³⁸) donde se debaten los mecanismos de coordinación regional, la implementación del sistema regional de información migratoria y la plataforma tecnológica común, además de la coordinación para el retorno de

³⁸ La Comisión Centroamericana de Directores de Migración – OCAM - (siglas que surgen de las primeras reuniones cuando se le denominó Organización Centroamericana de Migración) fue creada en octubre de 1990, en San José, Costa Rica, a solicitud de los Presidentes Centroamericanos en el marco del Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA). A partir de enero de 1999, la OIM asumió la Secretaría Técnica de la OCAM, en el marco del Convenio suscrito con la Secretaría General del SICA, con el fin de apoyar las actividades regionales en materia migratoria que la Comisión venía realizando. En www.oim.or.cr.

migrantes extra-regionales. Más allá de la existencia de estos mecanismos e instrumentos, el diálogo entre los países de Centroamérica se realiza, especialmente, a través del Proceso Puebla, lo cual es comprensible considerando el peso de EE.UU. en los flujos migratorios de esta subregión.

COMUNIDAD DE ESTADOS DEL CARIBE (CARICOM): El CARICOM, creado en 1973, avanzó hacia un mercado único en la segunda mitad de la década de los ochenta. El Protocolo 2 de creación de este mercado trata sobre el derecho al establecimiento, la provisión de servicios y la circulación de capitales. En 1996 los Jefes de Estado del CARICOM acordaron limitar la libre circulación de personas a graduados universitarios, artistas, deportistas, músicos y trabajadores de medios de comunicación. Los empresarios tienen un estatus especial como proveedores de servicios. Esto se ve como un paso hacia la total libre circulación de trabajadores. Tras la revisión en 2002 del Tratado de Chaguaramas por el que se creó la Comunidad del Caribe se reiteró como finalidad la libre circulación de los nacionales de los Estados miembros dentro de la Comunidad del Caribe (artículo 45). Prevé específicamente la eliminación de las restricciones al acceso a una actividad económica de profesionales cualificados, incluyendo las medidas que deberán adoptarse para facilitar el ejercicio asalariado o no de la actividad cualificada (expresamente se mencionan dentro de estas categoría a los graduados universitarios, trabajadores de los medios de comunicación, deportistas, artistas y músicos, artículo 46). También se anuncia la eliminación de las restricciones al ejercicio del derecho de establecimiento por parte de las personas físicas (artículo 33 y 34), incluyendo particularmente un procedimiento para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los nacionales de los Estados miembros para facilitar el acceso a una actividad económica independiente (artículo 35). Sin embargo, la reciente cumbre del CARICOM del mes de julio de 2009 se ha visto sacudida por numerosas denuncias entre Estados acerca del tratamiento de los inmigrantes intrarregionales, lo cual podría retrasar este objetivo.

2.3 POLÍTICAS Y PLANES BILATERALES

Las políticas bilaterales relativas a la migración vienen desarrollándose en distintos países de América Latina desde los años sesenta, cuando se formularon una serie de acuerdos específicos. En la actualidad, esto ha generado una zona de libre circulación en el Cono Sur (Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia y Chile). Además, en la década de 1990, se firmaron acuerdos bilaterales entre Argentina y Bolivia y entre Argentina y Perú con la finalidad de regularizar a inmigrantes en situación irregular. El control y la regularización de migraciones fronterizas, incluyendo la circulación de personas, la documentación, la residencia y el permiso para trabajar, son también elementos del acuerdo existente entre Brasil y Uruguay y en el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador (del año 2000).

Algunos países de la región cuentan también con acuerdos bilaterales con países de otras regiones, cuyo objetivo central es la regulación de flujos de migración laboral, abarcando temas como el retorno asistido y la readmisión de inmigrantes irregulares³⁹. Algunos acuerdos específicos incluyen elementos tendentes al desarrollo de capacidades de los inmigrantes en temas vinculados con el “emprendedurismo”, a fin de facilitar la reinserción productiva en las comunidades de origen. Este es el caso del “Programa de Migración Laboral Temporal Circular” que implica a comunas de Colombia y España. Finalmente, es también destacable la existencia de planes nacionales relativos a la regularización de la inmigración en algunos de los principales receptores de migrantes intrarregionales, como el “Programa Patria Grande” de Argentina, o el Programa de Regularización Migratoria de México. Cabe destacar los

³⁹ Entre estos, destacan como se verá los de Ecuador, Colombia y República Dominicana con España

problemas de acceso a los datos de forma completa y actualizada de todos los acuerdos bilaterales en vigor, lo cual dificulta tener un mapa de situación en la región.

3. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN

Las políticas de inmigración han sido tradicionalmente competencia exclusiva de los Estados, en la medida que afectan a dos elementos constitutivos: el territorio y la población. Entre los países europeos, empero, la creación de un área de libre circulación para sus nacionales se convirtió en un notable paso en el marco del proceso de construcción europea. Así, en 1985 se firmaba el Acuerdo Schengen, cuyo objetivo era la creación de una zona de libre circulación de personas, lo que requería la supresión de las fronteras comunes (internas) entre los países firmantes y la necesidad de armonizar el control de las fronteras externas. La gestión de la inmigración extracomunitaria se convertía así en una necesidad derivada del establecimiento de la libre circulación en el territorio europeo.

En este contexto, el Tratado de Maastricht (1993) oficializó la cooperación de los gobiernos europeos en materia de Justicia e Interior –el tercer pilar– e incluyó la inmigración y el asilo como temas que, por ser de interés común, debían ser abordados en el marco de la UE. Sin embargo, los obstáculos y dificultades para concretar esta coordinación intergubernamental y la necesidad reconocida de un control democrático efectivo de estas políticas explican que el Tratado de Ámsterdam de 1999 resolviera pasar al primer pilar parte de las políticas vinculadas a asuntos de Justicia e Interior, entre ellas el control de fronteras, la inmigración y el asilo. De este modo, la gestión de la inmigración pasaba a ser competencia comunitaria, y se establecía un plazo de cinco años para construir una política de inmigración común, a la vez que se imponía la regla de la unanimidad en estos ámbitos.

Para impulsar al máximo nivel político el establecimiento del ‘Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia’, se celebró en octubre de ese mismo año un Consejo Europeo de carácter extraordinario con el objetivo de elaborar el plan de acción quinquenal. En el Consejo de Tampere se reconoció la necesidad de que la UE desarrollara “políticas comunes en inmigración y asilo que tengan en cuenta la necesidad de un control consistente de las fronteras exteriores para detener la inmigración ilegal y combatir a quienes la organizan y cometen crímenes relacionados”. Para ello, se señalaron cuatro elementos clave en la concepción de una política europea común: (1) la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; (2) el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; (3) la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE y (4) la gestión eficaz de los flujos migratorios.

A partir del Consejo Europeo de Tampere, la Comisión presentó distintas propuestas de Directivas en temas específicos como la reagrupación familiar o el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Las reticencias de los Estados Miembros en ceder competencias en el área de las políticas de inmigración explican las dificultades para alcanzar acuerdos unánimes y la inclusión de un número creciente de excepciones nacionales en las directivas. Por su parte, la Comisión pretendía evitar mayores dilaciones en su aprobación y garantizar, cuanto menos, unos estándares mínimos comunes entre Estados Miembros. En 2004, el Consejo Europeo adoptó el Programa de La Haya, que pretendía dar continuidad a la agenda de Tampere en el fortalecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para el período 2005-2009. Mucho más específico que el acuerdo precedente, el Programa de La Haya definió una serie de orientaciones concretas para una aproximación global del fenómeno migratorio, lo que significaba tener en consideración, en la construcción de la política europea de inmigración, todas las dimensiones del fenómeno migratorio,

tanto las causas de los flujos como las políticas de admisión y retorno o los instrumentos de integración. El programa de trabajo se inserta en un nuevo contexto institucional, puesto que cinco años después del Tratado de Ámsterdam, determinados aspectos vinculados con la inmigración y el asilo –principalmente la gestión de la inmigración irregular– pasaron del tercer al primer pilar⁴⁰, con lo que el Parlamento Europeo pasó a co-decidir en estos ámbitos. Además el Comité de Regiones y el Comité Europeo Económico y Social emitían sus dictámenes consultivos en el ejercicio de sus competencias.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa desde el 1 de diciembre de 2009, 2010 es un año de inflexión, pues es necesario considerar los retos implícitos al diseño de una renovada arquitectura institucional en el área de Libertad, Seguridad y Justicia (LSJ). El Tratado de Lisboa significa la *comunitarización* de las políticas del área y supera la división anterior entre el primer y tercer pilar que añadía complejidad legal e institucional y las dota de una identidad propia. Así, el artículo 3 del Título I del Tratado señala que un objetivo de la Unión es ofrecer a sus ciudadanos “un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

La comunitarización acaba con la excepcionalidad bajo la que se trataban los temas JAI, a los que se aplicará a partir de ahora, en la mayoría de sus ámbitos, el método legislativo ordinario. Así, se utilizará la mayoría cualificada en el Consejo y la codecisión con el Parlamento Europeo. Quedan aún sujetos a la excepción de la unanimidad temas como la expedición de documentos de identidad, la cooperación policial cooperativa o determinados aspectos del derecho de familia, entre otros. No obstante, la cooperación reforzada en materia de cooperación policial y judicial se establece como una prioridad para promover la integración entre Estados miembros en temas JAI. En todo este proceso, no sólo crece el papel del Parlamento Europeo, sino el de otras instituciones europeas. Así, la Comisión fortalece su derecho de iniciativa y el Tribunal de Justicia adquiere jurisdicción en los asuntos JAI (aún cuando esta jurisdicción no se aplicará a los asuntos hasta la fecha bajo el ‘tercer pilar’ por un periodo transitorio de cinco años).

En el primer semestre de 2010, la presidencia española deberá afrontar una compleja agenda en materia de inmigración y asilo debido a la necesidad de articular una hoja de ruta para el Programa de Estocolmo (2009-2013), evaluar el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (que debe presentarse en el Consejo Europeo de junio de 2010) y gestionar la nueva arquitectura institucional del Tratado de Lisboa. Pero la importancia no viene sólo determinada por el contexto, sino también por la contribución que el gobierno español puede hacer en este ámbito. España ha construido un discurso basado en la promoción de una inmigración regular vinculada a las necesidades del mercado de trabajo, en la que los derechos y deberes de los recién llegados debían protegerse y exigirse por igual. Además, ha abogado por la inserción del diálogo político en materia de inmigración en las relaciones con países terceros, apostando por construir y fortalecer la dimensión exterior de las políticas de inmigración, tanto a nivel nacional como europeo. Junto con la integración, la vinculación de la inmigración con las necesidades de los mercados laborales y la promoción de la inmigración regular serán ejes claves del discurso sobre inmigración de la presidencia española.

⁴⁰ Títulos IV y VI del Tratado de la UE.

De modo más específico, bajo presidencia española tienen que desarrollarse los compromisos establecidos en el Enfoque Global sobre Inmigración que se aprobó en 2005. En primer lugar, debe facilitar la aprobación de las directivas aún pendientes relativas a los trabajadores de temporada; las personas trasladadas por sus empresas y las personas en período de prácticas remuneradas. Las dinámicas de trabajo que deben establecerse o, en su caso, fortalecerse, para permitir una correcta y ágil vinculación entre el Parlamento Europeo y el resto de instituciones europeas es una de las responsabilidades de la presidencia española. En segundo lugar, para avanzar en el fortalecimiento de la dimensión exterior de las políticas de inmigración es clave la promoción del diálogo político, tanto de carácter bilateral como multilateral, sobre migraciones con países terceros. Igualmente, deberían plantearse nuevos instrumentos de cooperación técnica en materia de gestión de flujos migratorios que complementen los ya existentes.

3.1 CONTENIDOS PARA UNA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN

La gestión ordenada de los flujos migratorios; la inclusión del diálogo y la cooperación en las relaciones con los países de origen y tránsito; y el impulso de los instrumentos de integración de los nacionales de terceros países se establecieron como los puntos básicos de la política de inmigración europea. En relación con el asilo, la prioridad se recogió en la creación de un sistema europeo común de asilo⁴¹. Por su parte la [COM (2008) 359] recogió como principios para la política europea de migración: establecer normas claras; condiciones similares y justas; fomento de la inmigración legal; proporcionar la información a los ciudadanos de terceros países sobre requisitos y procedimientos de entrada y estancia legal en la UE; garantizar un trato justo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros, con el fin de aproximar su estatuto jurídico al de los nacionales de la UE; y estimular la asociación con terceros países. Adicionalmente, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEIA), aprobado en 2008 supuso un nuevo impulso a la definición de una política migratoria común. El Pacto asumió cinco compromisos fundamentales que deben traducirse en acciones concretas en el programa de trabajo 2009-2013, como son (1) organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, necesidades y capacidad de acogida determinadas de cada país miembro, y favorecer su integración; (2) combatir la inmigración irregular garantizando el retorno de los extranjeros en situación irregular a su país de origen o a un país de tránsito; (3) fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras; (4) construir una Europa del asilo; y (5) crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre migración y desarrollo.

En diciembre de 2009, y bajo la presidencia sueca de la Unión Europea, se aprobó el denominado Programa de Estocolmo. Como en el caso de sus predecesores, se trata de un programa multi-anual con el objetivo de fortalecer el área de Libertad, Seguridad y Justicia común. Esta nueva propuesta de agenda se verá condicionada por los anteriores programas de trabajo y las contribuciones que se han hecho bajo su orientación política a lo largo de estos diez años.

Bajo el título “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja a los ciudadanos”, el Programa de Estocolmo señala siete prioridades básicas para el desarrollo de la agenda de trabajo 2009-2013. En primer lugar, la promoción de una Europa de la ciudadanía en temas de LSJ, que incremente la coherencia entre políticas, preste

⁴¹ En relación con este último punto, señalar que con el objetivo de garantizar el derecho de asilo en la UE, basado en la plena aplicación de la Convención de Ginebra, los Estados miembros han acordado establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

atención a la evaluación y promueva el diálogo con la sociedad civil. En segundo lugar, la apuesta por una Europa de derechos, basada en la protección de los derechos fundamentales y el pleno ejercicio de la libre circulación, así como el respeto a la diversidad y la lucha contra el racismo y la xenofobia entre otros. Una tercera prioridad es el desarrollo de una Europa de la ley y la justicia que facilite la vida a los ciudadanos, promoviendo el reconocimiento mutuo en las legislaciones penales y civiles, y fortaleciendo la confianza mutua y el desarrollo de unos estándares también comunes en estos ámbitos. La cuarta prioridad es la Europa que protege, lo que incluye el desarrollo de una Estrategia Interna de Seguridad y la protección contra el crimen organizado, tanto en los ámbitos del tráfico de personas como la explotación sexual de los menores, el cibercrimen o la corrupción y las drogas. La lucha contra el terrorismo y una más efectiva y completa gestión de catástrofes por parte de la UE son otros elementos incluidos en esta prioridad. La quinta prioridad es el acceso a Europa en un mundo globalizado, prestando atención a la gestión integrada de las fronteras exteriores y la política de visados. Por su parte, el sexto punto apunta la necesidad de una Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo, lo que significa consolidar e implementar el Enfoque Global sobre Migración, analizar los vínculos entre migraciones y desarrollo, favorecer la integración de los residentes de terceros países, establecer políticas efectivas para luchar contra la inmigración irregular y garantizar una área común de protección y solidaridad en relación con el asilo. Finalmente, la séptima prioridad señala el papel de Europa en un mundo globalizado y señala la importancia de la dimensión exterior de los temas JLS, apuntando temas como los derechos humanos o los acuerdos con países terceros.

La gestión ordenada de los flujos migratorios

Como respuesta a las orientaciones políticas contenidas en el Programa de La Haya, en 2005 la Comisión Europea presentó un Plan de política en materia de migración legal. El Plan de 2005 preveía distintas fórmulas para garantizar la coherencia de los flujos migratorios con las necesidades del mercado de trabajo y contenía una propuesta de paquete legislativo para el período 2007-2009 –que incluía una directiva marco y cuatro directivas específicas⁴²– referido a las condiciones y procedimientos de admisión de determinadas categorías de inmigrantes económicos. El objetivo era avanzar en la armonización de las distintas vías de entrada de la inmigración legal y complementar el desarrollo legislativo previo.

Junto a la promoción de una inmigración ordenada y legal, el otro gran eje ha sido la lucha contra la irregularidad. Esto se ha llevado a cabo en dos grandes áreas de acción: en primer lugar, arremetiendo contra el empleo ilegal y la economía sumergida, por lo que se ha aprobado recientemente la directiva por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países. En segundo lugar, la lucha contra la inmigración irregular se ha vinculado al establecimiento gradual de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores y a la consolidación de los controles y vigilancia en los límites de la UE. Bajo la lógica de la co-decisión, este ha sido el escenario en el que se han dado mayores avances. Puede citarse, entre otros, el establecimiento de FRONTEX, la implementación del Sistema de Información Schengen (SIS II), el desarrollo de la política común de visados o la aprobación de la directiva relativa a los procedimientos y normas comunes para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio. La lucha contra la inmigración irregular también ha sido un acicate a la

⁴² La directiva marco pretende garantizar un escenario común de derechos de todos los nacionales de terceros países residentes y con contrato de trabajo en la UE que aún no han obtenido la residencia de larga duración, mientras las cuatro directivas pretenden armonizar las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores altamente cualificados (conocida como Blue Card), los trabajadores de temporada; las personas trasladadas por sus empresas y las personas en período de prácticas remuneradas.

hora de establecer un mayor diálogo y cooperación con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios.

La integración de los nacionales de terceros países

Para la UE, la integración de los ciudadanos terceros se entiende como un elemento clave para garantizar la estabilidad y la cohesión de las sociedades europeas. Entendida como un proceso bidireccional, la integración implica establecer políticas anti-discriminación, promover el respeto por los derechos fundamentales y los derechos básicos de la Unión, fomentar el diálogo intercultural y fortalecer las capacidades y oportunidades para participar en la sociedad. Al tratarse de una competencia de carácter estatal, la UE promueve una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración y las propias. En este ámbito, la Comisión tiene un programa anual de acciones comunitarias en materia de integración, apoya técnica y económicamente a programas nacionales⁴³ y promueve el intercambio de buenas prácticas, todo ello en el marco del Fondo Europeo para la Integración.

Las relaciones con países terceros

Con anterioridad al Consejo Europeo de Tampere de 1999, la CE presentó un informe titulado *“Documento de estrategia sobre la política de migración y de asilo”*, confeccionado en ocasión de la preparación de la Presidencia Austriaca⁴⁴ donde se señalan los elementos fundamentales del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE que fueron incluidos en el Plan de Acción de la Presidencia Austriaca y en el texto de lo establecido en las conclusiones del Consejo de Tampere. En este documento, se señala que *“La reducción de la presión migratoria presupone una política acordada que vaya más allá del ámbito restringido de la política de extranjería, asilo, inmigración y control de las fronteras y comprenda también las relaciones internacionales y la ayuda al desarrollo”*⁴⁵. Se señala la importancia de la cooperación política entre países de acogida, tránsito y origen, ampliando la ayuda al desarrollo, promoviendo acuerdos bilaterales y fortaleciendo la cooperación económica.

Según dicho documento, las áreas de atención prioritaria se establecen mediante la definición de cuatro círculos concéntricos en los que la UE se establece como punto central. El primer círculo incluye a otros países europeos que, a pesar de no formar parte de la UE o ser candidatos a la adhesión en la misma, son países receptores de inmigración. Un segundo círculo lo conforman los países vecinos a la CE de 1998 que han dejado de ser origen de migraciones masivas (países del grupo de Budapest y la cuenca mediterránea), mientras un tercero lo componen países de emigración vecinos a la UE y que requieren de ayuda para regular la presión migratoria (Turquía y África del Norte, además de algunos países del espacio CEI). Un cuarto círculo, incluye países en los que se deben centrar esfuerzos para eliminar los factores que hacen atractiva la emigración, como Oriente Medio, China y el África negra⁴⁶. América Latina y el Caribe no son tenidos en cuenta en este documento, lo que indica la baja importancia que, a finales de los noventa, tenía la región para los flujos migratorios con destino a la UE, puesto que el documento incluía la necesidad de desarrollar planes de acción para cada uno de los círculos a medio plazo⁴⁷.

⁴³ El programa AENEAS (en funcionamiento entre 2004-2008) ha sido sustituido por el INTI (Integration of Third Countries Nationals). Ver http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/inti/funding_inti_en.htm

⁴⁴ Presidencia austriaca, Documento de estrategia sobre la política de migración y de asilo, Bruselas, 1 de julio de 1998, 9809/98

⁴⁵ *Ibíd.* Apartado 51.

⁴⁶ *Ibíd.* Apartados 116-119

⁴⁷ *Ibíd.* Apartado 134, Punto 5.1.c)

Las relaciones con terceros países se constituyeron como un elemento clave en el Programa de Tampere (1999) y en su sucesor, el Programa de La Haya (2004), aún cuando no sería hasta 2005 que se avanzaría considerablemente en este ámbito. El “Enfoque Global de las Migraciones”, aprobado por el Consejo Europeo (2005) recoge la necesidad de una aproximación coherente, global y equilibrada para luchar contra la inmigración irregular y la promoción de la inmigración regular mediante la colaboración con países terceros. En este contexto, la UE señala la oportunidad de convertir los temas migratorios en elementos centrales de las relaciones UE con países terceros, incluyendo las regiones vecinas y plantea la necesidad de combatir las causas profundas de la inmigración, abriendo el debate a instrumentos y acciones de carácter preventivo para luchar contra la falta de desarrollo, el paro o la pobreza en origen. Es interesante destacar que el creciente interés que el tema de las migraciones en relación con los terceros países ha tenido en el marco de la Dirección General de Libertad, Justicia e Interior, y también en la DG Relex, no ha tenido el mismo nivel de seguimiento en el marco Europeaid, pues apenas ha sido acompañado por proyectos de cooperación, como se detalla en el siguiente capítulo de este informe. El Programa de Estocolmo aboga por una mayor vinculación entre migraciones y desarrollo y por la coherencia de políticas con terceros países en concreto reconoce “la necesidad de aumentar la coherencia política a nivel europeo para promover los efectos positivos de la migración en el desarrollo, dentro del marco de las actividades de la UE en la dimensión exterior, y ajustar la migración internacional de manera más estrecha al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.”. En concreto se menciona que “debe seguir explorándose la conexión entre el cambio climático, la migración y el desarrollo”. Al respecto se invita a la Comisión a que “presente un análisis de los efectos del cambio climático en la migración internacional” en general y especialmente con destino a la Unión Europea.

3.2 LA DIMENSIÓN EXTERIOR DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN: EL ENFOQUE GLOBAL DE LAS MIGRACIONES

En 2005, la creciente presión de flujos migratorios de carácter irregular en las fronteras meridionales de la UE –Lampedusa, Malta, islas griegas orientales, islas Canarias– supuso un punto de inflexión desde las distintas perspectivas estatales y también en su dimensión europea. Los acontecimientos sucedidos a lo largo de 2005 y principios de 2006 enfatizaron la necesidad de articular respuestas coherentes y coordinadas en el control de las fronteras marítimas, pero sobre todo señalaron la necesidad de articular un diálogo sobre temas migratorios con los países de origen y tránsito.

En este contexto, en 2005 la CE presentó distintas comunicaciones que incidieron en la importancia de la dimensión exterior de las políticas de inmigración, siguiendo con la lógica instaurada en el Consejo de Tampere de 1999 y reforzada en el Programa de La Haya (2004). En septiembre de 2005, la Comisión adoptó la comunicación 390 sobre “El nexo entre migración y desarrollo”, que señalaba el impacto que el desarrollo económico y social y la promoción de los derechos civiles pueden tener en el decrecimiento de los flujos migratorios. En octubre del mismo año, presentaba la comunicación 491 sobre “Una estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” y la comunicación 621 sobre “Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court”. En esta última, que recogía la contribución positiva de las migraciones tanto en origen como en destino, la Comisión planteaba la necesidad de vincular migración y desarrollo; mejorar la cooperación entre estados miembros a

través de FRONTEX; y mejorar la colaboración y el diálogo con los países de origen. Todos estos elementos serían recogidos a finales de año en las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre, en el anexo sobre “Enfoque Global de la Migración”, en el que se afirma la importancia creciente de las migraciones para la UE y sus estados miembros, y su papel clave en las relaciones con los países terceros, especialmente en las áreas vecinas. El Consejo Europeo observa que las cuestiones relacionadas con la migración adquieren una importancia creciente para la UE y sus Estados miembros y que la reciente evolución de los acontecimientos ha conducido a un incremento de la inquietud de la población. Subraya la necesidad de contar con un enfoque equilibrado, global y coherente, que abarque medidas contra la inmigración ilegal y aproveche, en cooperación con terceros países, los beneficios de la migración legal. Recuerda que las cuestiones relacionadas con la migración constituyen un elemento central de las relaciones de la UE con una extensa variedad de terceros países, que son, en particular, los de las regiones limítrofes de la Unión, esto es, las regiones del este, el sudeste y el Mediterráneo, y advierte de la importancia de garantizar que se asigne a estas medidas el nivel adecuado de recursos financieros. La UE reforzará su diálogo y su cooperación con todos estos países sobre las cuestiones relativas a las migraciones, entre ellas la de la gestión de los retornos, en un espíritu de asociación y habida cuenta de las circunstancias de cada país afectado”⁴⁸.

En los últimos avances legislativos de la UE, se ha evidenciado la incorporación de la inmigración en las relaciones con los escenarios vecinos, especialmente en aquellos países del escenario afro-mediterráneo. La comunicación 735 (2006) “*El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*” confirmaba que los temas migratorios debían incorporarse en los planes de acción de la Política Europea de Vecindad (PEV) y en el contexto Euromed, así como en el diálogo político periódico con todos los países ACP según el artículo 13 del Acuerdo de Cotonou. En el caso de la PEV, en mayo de 2007 se presentaba la comunicación 247 sobre la “Aplicación del «Planteamiento global sobre la migración» a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la UE”⁴⁹, mientras que en relación con los países ACP, se celebraba a finales de 2006, en Trípoli, una Conferencia ministerial UE-África sobre Migración y Desarrollo.

En el caso de los países de ALC, no sería hasta principios de 2009 que se avanzaría en el establecimiento de un diálogo estructurado en materia de migraciones. Se recogía así las propuestas de la Comisión en la COM (2008) 611 sobre “*Reforzar el Planteamiento Global de la Migración: Aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias*”, y la importancia de aplicar la Declaración de Lima (mayo de 2008) a través de un diálogo estructurado para definir y reforzar los ámbitos de cooperación mutua en materia de migración y movilidad.

PARTE III

INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN PARA LA GESTIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS ENTRE LA UE Y ALC

La necesidad de cooperar entre los Estados de ALC y la UE en materia de gestión de flujos laborales ha ido surgiendo, tardíamente, en las últimas décadas, a medida que crecían los flujos migratorios entre ambos continentes. Esto ha dado lugar a una serie

⁴⁸ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.

⁴⁹ En la comunicación se señala a los países de Oriente Medio socios de la PEV: Siria, Jordania y Líbano.

de instrumentos y políticas, muchas veces de carácter reactivo y que no siempre han mantenido una coherencia en su diseño y aplicación. Este apartado analiza diversos instrumentos jurídicos disponibles para la cooperación en materia de migraciones en las relaciones entre la UE y ALC y acciones complementarias que coadyuvan a la gestión del fenómeno.

1. LOS ACUERDOS BILATERALES Y REGIONALES COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE LOS FLUJOS LABORALES ENTRE LA UE Y ALC.

1.1. El papel de los acuerdos bilaterales

El “Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales” propone dos principios que deberían orientar los Acuerdos bilaterales o regionales para ordenar las migraciones: “se debería promover un proceso *ordenado y equitativo* de migraciones laborales tanto en los países de origen como de destino para orientar a los trabajadores y las trabajadoras migrantes en todas las fases de la migración, en especial en la planificación y preparación para la migración laboral, el tránsito, la llegada y el recibimiento, el retorno y la reintegración” (OIT 2005:14). La UE debería ser un foco regional desde donde promover acuerdos migratorios que aspiren a tener impacto mundial. Sin embargo, la política migratoria continúa estando en buena medida en manos de los Estados miembros, que son los que determinan las condiciones de entrada, permanencia y salida de los migrantes en su territorio a través de sus regulaciones internas y de los acuerdos bilaterales. Aunque la UE no disponga de plena competencia para firmar acuerdos migratorios, puede estimular su firma entre los Estados miembros y terceros países o recurrir a acuerdos mixtos que incluyan aspectos comunitarios y no comunitarios. Así, la CE en la [COM (2008) 359] señaló que “el valor añadido de la UE será aportar instrumentos europeos cuando sean necesarios y el marco adecuado para lograr la coherencia cuando los Estados miembros actúen dentro del ámbito de sus competencias”.

El establecimiento de relaciones con los países de tránsito y origen de la inmigración ha sido un elemento constante en el debate europeo sobre las políticas migratorias, pero en el rol de los Estados terceros y en los instrumentos para hacer efectiva esa colaboración ha habido enfoques diferentes. La UE y los Estados miembros han pasado de adoptar acuerdos bilaterales y sectoriales de repatriación con terceros países limítrofes a sus fronteras exteriores, a optar por una política basada en la integración de los distintos elementos de inmigración dentro de los acuerdos de asociación o cooperación generales, pues con ello se asegura una mayor colaboración de esos Estados. Así, en el *Pacto Europeo de Inmigración y Asilo*⁵⁰ de octubre de 2008 y de la Comunicación *Una Política de Inmigración Común para Europa* [COM (2008) 259 final] de 2008 se llama a avanzar conjuntamente con los Estados de origen en la prevención de la inmigración irregular y la readmisión de ciudadanos retornados. A medida que se avanzaba en la creación de una política migratoria, los acuerdos de asociación de la UE han ido incorporando cuestiones migratorias. En el caso de ALC, los acuerdos bilaterales de países de la UE con la región son escasos con la excepción de España a la que haremos especial referencia. Respecto a los acuerdos de Asociación de la UE con países y regiones de ALC, tampoco las migraciones han sido abordadas de manera específica. Pero el debate se ha reavivado en las actuales negociaciones en curso con países de la CAN y América Central por lo cual resulta pertinente atender a las experiencias en otras regiones.

1.2 La política bilateral sobre migraciones entre países de la UE y de ALC: especial referencia a España.

⁵⁰ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>

Dada su condición de primer y principal país de recepción de inmigración latinoamericana en la UE empezaremos analizando los acuerdos concluidos por España con países de AL. Por su previa condición de país de emigración, España cuenta con una amplia experiencia en acuerdos bilaterales para regular los flujos migratorios de españoles hacia el exterior, pero su experiencia como receptor es reciente. En marzo de 2001 el Consejo de Ministros español aprobó un “Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería y la Inmigración” (Programa GRECO) para el período 2001-2004 que representó la primera iniciativa “para afrontar el tratamiento de la extranjería y la inmigración desde todas sus vertientes (...) sin perder la perspectiva de nuestra pertenencia a un espacio común como es la Unión Europea”.

El primer bloque de acciones del GRECO se articulaba en torno a cinco campos de actuación, el tercero de los cuales era la “Ordenación de la llegada de inmigrantes desde los países de origen, incluyendo las medidas siguientes: 1) Aprobación de los criterios para la admisión de inmigrantes y determinación de los cupos del contingente anual; 2) Concreción numérica de la necesidad de trabajadores de temporada o permanentes; 3) Determinación de los países con los cuales negociar convenios atendiendo al origen de los flujos migratorios, las relaciones previas y las características del país de origen. 4) Regulación convencional de todos los aspectos referidos a la gestión de los flujos migratorios (contratación de trabajadores extranjeros, visados, readmisión de nacionales propios y nacionales de terceros estados en tránsito, ayuda al codesarrollo, etc.) determinando las obligaciones y responsabilidades de las partes, y promoviendo la participación en la selección y canalización de los trabajadores extranjeros de sindicatos y empresarios del país de origen y destino; y 5) Establecimiento de mecanismos de selección y formación de trabajadores en los países de origen contando con los agentes sociales y ONG. Durante el año 2001, se firmaron acuerdos de cooperación migratoria con Colombia, Ecuador y República Dominicana, en un período marcado por el aumento de las migraciones irregulares, procedentes sobre todo de Ecuador⁵¹ y Colombia; la toma de conciencia en la sociedad española del fenómeno migratorio; y algunos procesos extraordinarios de regularización. Fue una etapa convulsa en materia migratoria y los acuerdos surgieron para responder políticamente a los desafíos de un sistema migratorio cuyos cauces legales estaban desbordados. La orientación y el contenido de los acuerdos es muy similar⁵², aunque en el Acuerdo con Ecuador están más desarrolladas las disposiciones sobre trabajadores de temporada y el compromiso de España de “facilitar la ida y el retorno paulatino y voluntario de las personas que se encuentren en situación irregular en su territorio”. Esto último aludía al “Programa de retorno voluntario y paulatino” creado en enero de 2001 con el que se regularizaron 20.352 ecuatorianos (sólo unos 3.000 tuvieron que regresar para obtener el visado).

Los acuerdos pretenden una visión global e incluyen cláusulas referentes a la preselección trabajadores en origen; un sistema de comunicación de ofertas de empleo en destino; la selección y reclutamiento de trabajadores en origen; las

⁵¹ La muerte de 12 inmigrantes ecuatorianos que viajaban hacinados en una furgoneta arrollada por un tren en enero de 2001, alertó de la existencia de una bolsa muy importante de inmigrantes en situación irregular que sufrían sobreexplotación.

⁵² En la introducción se definen los “trabajadores migrantes”; el capítulo 1 se centra sobre los procesos de comunicación de las ofertas de empleo; el capítulo 2 sobre la “Valoración de requisitos profesionales, viaje y acogida de los trabajadores migrantes”; el capítulo 3 sobre los “Derechos y condiciones laborales y sociales de los trabajadores migrantes”; el capítulo 4 contiene “Disposiciones especiales sobre los trabajadores de temporada”; el capítulo 5 se refiere al “Retorno de los trabajadores migrantes”; el capítulo 6 (y último) a las “Disposiciones de aplicación y coordinación” del Acuerdo

previsiones especiales para trabajadores de temporada; la organización del desplazamiento; las garantías de derechos y condiciones laborales en destino; las posibilidades de reagrupación familiar y las previsiones de retorno (obligatorias en contratos de temporada). Los acuerdos también incluyen la obligatoriedad de la readmisión para aquellos nacionales que no cumplan con las condiciones de entrada o permanencia requeridas por el país de destino, pero no mencionan previsiones sobre remesas. La firma de los acuerdos propició la puesta en marcha de dispositivos administrativos para la gestión de las ofertas, la preselección de los trabajadores en origen y para la organización de su desplazamiento (el SENA en Colombia y la UTSTM (de gestión privada) en Ecuador). Este complejo sistema establecido en 2002 se mejoró en 2003 con novedades como la posibilidad de hacer ofertas nominativas y de reasignar partes del contingente entre provincias o profesiones.

Con todo ello se mejoraron los cauces legales pero en la práctica la proporción de ecuatorianos y colombianos que los usó fue muy reducida. Con el establecimiento de visados para ambos países⁵³ se frenó el flujo de nacionales que entraban como turistas pero permanecían en España y pasaban a trabajar irregularmente. Además, aunque los tratados o la Ley de extranjería 14/2003 dijeran que los países con acuerdos tenían preferencia para las ofertas de empleo, en la práctica el destino de las ofertas lo decidían las empresas y no hubo ningún trato prioritario especial. La eficacia de los acuerdos fue pobre también por la falta de ofertas laborales (en parte porque los empleadores disponían ya de una gran bolsa de inmigrantes indocumentados residentes); las trabas y retrasos burocráticos; la antelación requerida para presentar una oferta o las preferencias por países más próximos en el caso de los migrantes de temporada a los que pagar desplazamientos. Otros puntos débiles de los acuerdos, aunque se recogían expresamente son la falta de suficientes dispositivos de formación específica; la carencia de información adecuada sobre permanencia, trabajo, alojamiento, salarios, derechos, deberes y garantías laborales; y la no implementación de programas de ayuda al retorno voluntario de trabajadores migrantes que favorecieran su reinserción en origen o, entre otros, fomentaran la creación de pequeñas y medianas empresas o empresas binacionales para capitalizar los recursos humanos y la transferencia de tecnología.

Con la aprobación de un nuevo reglamento de extranjería en 2004 se pretendió conseguir una gestión más ordenada de los flujos migratorios, y se incluyeron los acuerdos de “segunda generación”. El reglamento trató de dar respuesta a demandas del mercado de trabajo que no podían satisfacerse dentro de España, promoviendo el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura; el contingente (útil sólo en la gestión de las migraciones temporales) y la unidad para grandes empresas; además de la reagrupación familiar. A pesar algunos problemas de gestión, desde 2005 se incrementó, por primera vez, el flujo de entradas legales de trabajadores inmigrantes contratados en origen. Esto fue acompañado de medidas como la regularización de 2005 (duramente criticada por algunos de los socios europeos) o la aceptación del *arraigo* como un dispositivo permanente de regularización individual.

En agosto de 2006 se produjo la “crisis de los cayucos”⁵⁴ que tuvo gran repercusión en la sociedad española y europea y, por ende, en las políticas. En este contexto, se aprobó el “Plan África 2006-2008”, que incluía una serie de acuerdos con diversos

⁵³ Para Colombia desde el 1 enero 2001 y para Ecuador desde 3 agosto 2003

⁵⁴ Hace referencia a la llegada masiva de pequeñas embarcaciones con migrantes procedentes de la costa occidental africana a las Islas Canarias como consecuencia de la mejora del control en el estrecho de Gibraltar tras el acuerdo de cooperación con Marruecos.

países subsaharianos, origen o de tránsito de los inmigrantes irregulares⁵⁵, se firmaron acuerdos con países del Este y se reforzó la cooperación europea en el control de fronteras exteriores. Por otra parte, España puso en marcha proyectos piloto para la contratación de trabajadores en origen con El Salvador, Honduras, Perú y México, y con este último se negoció un acuerdo para la contratación de trabajadores en 2008, que debido a la crisis económica apenas ha tenido frutos. Existe además un Convenio de cooperación en materia migratoria con Perú (2004) y numerosos convenios de Seguridad Social con varios países de América Latina que permiten la conservación de derechos como, por ejemplo, los firmados con Argentina (2004), Brasil (1991), Chile (1998), Ecuador (1975), México (1995), Paraguay (2006), Perú (2003), República Dominicana (2004), Uruguay (2000) y Venezuela (1988), que reconocen el principio de igualdad de trato.

A la espera del acuerdo en negociación con Bolivia, los acuerdos de primera generación en vigor de España con países de ALC disponen de menores instrumentos que los firmados con los países subsaharianos, cuyos colectivos nacionales en España son más pequeños. En comparación con los acuerdos vigentes con países ALC, los acuerdos de segunda generación concluidos con países africanos concretan mejor algunas definiciones y conceptos, son más enfáticos en la lucha contra la inmigración irregular y contra las redes de tráfico de personas e incorporan la idea de “asistencia mutua”. A diferencia de sus predecesores, los acuerdos de segunda generación desarrollan en mayor medida los instrumentos para facilitar el retorno, y especifican que se establecerán “ayudas para facilitar la integración de la persona en el país de origen”. Además, los nuevos acuerdos incluyen disposiciones sobre la integración de los residentes, con medidas a desarrollar en los países de origen (programas de información y orientación, cursos de lengua y cultura del país de acogida, programas de formación profesional, etc.) y en los de destino (programas de acogida para la inserción sociolaboral, acciones dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades, el igual acceso a los servicios públicos y privados de carácter general y la participación en todos los ámbitos sociales, etc.). Finalmente, siguiendo el Plan Director de Cooperación Española, los acuerdos de segunda generación incorporan un capítulo sobre “Migración y Desarrollo” con medidas orientadas a luchar contra la pobreza, a mejorar la capacitación de los inmigrantes como agentes de desarrollo en sus regiones de origen y a mejorar el impacto de las remesas sobre el desarrollo de las comunidades. A pesar de todo, los acuerdos existentes han sido infrutilizados en la mayoría de casos.

En cuanto a otros países de la UE, Italia ha firmado un acuerdo con Perú en vigor desde octubre de 2004 con un contenido de mínimos recogido en 6 artículos. Actualmente, Italia está en negociaciones con Ecuador para concluir un acuerdo migratorio. Este último país también tiene un convenio con Bélgica en el que se consagra el principio de libre movilidad, el retorno voluntario digno y promueve la regularización de los emigrantes ecuatorianos en situación irregular. Francia tiene firmados acuerdos de gestión concertada de flujos migratorios con Brasil, Dominica, Santa Lucía y Surinam y está en complejas negociaciones con Haití. Reino Unido tiene apenas algunos tratados de Seguridad Social con países caribeños como Barbados y Jamaica. A falta de un organismo que centralice la información al respecto, no se puede ofrecer un panorama exhaustivo de todos los acuerdos en vigor que puedan afectar a la materia, ya que se encuentra muy dispersos.

⁵⁵ España ha firmado Acuerdos marco de Cooperación de en materia de migraciones con 7 países: Gambia, Guinea Conakry, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mali y Níger

1.3 Las migraciones y la negociación de los acuerdos de asociación entre la UE y países o regiones de América Latina

Los acuerdos de asociación celebrados con México de 1997 y Chile de 2000 no contienen apenas disposiciones específicas sobre el tema migratorio. El segundo apenas hace referencia a la cooperación contra la migración internacional vinculada al combate al crimen organizado, y sólo se alude a la posibilidad de negociar acuerdos bilaterales entre Chile y los Estados miembros. En la parte dedicada a la cooperación en el marco de asociación se menciona la labor de las ONG en dicha materia. El Acuerdo de Asociación con CARICOM tampoco establece cláusulas específicas sobre migraciones, únicamente se hace referencia a la posibilidad de facilitar que jóvenes profesionales del Caribe obtengan experiencia profesional y a frenar la fuga de cerebros. Los acuerdos con MERCOSUR, los países de la CAN y América Central están en negociación. Los dos últimos son países con flujos migratorios importantes aunque los de Centroamérica van dirigidos sobre todo a Estados Unidos. En cambio, con los países de la CAN el tema migratorio se presenta como un elemento importante a incorporar en las negociaciones. En base a los Acuerdos de Asociación que la UE ha celebrado con terceros Estados en otros ámbitos geográficos⁵⁶ podemos encontrar distintas regulaciones susceptibles de ser trasladadas a los acuerdos de asociación entre la UE y ALC:

a) Cláusulas sobre no discriminación: Recogen el principio de igualdad de trato en el ejercicio de las actividades económicas asalariadas, lo que implica la ausencia de cualquier forma de discriminación respecto de sus propios nacionales en las condiciones de trabajo, remuneración y despido⁵⁷. También en el ámbito SS, se prevé la no discriminación respecto de los nacionales de los Estados miembros en los que estén empleados, lo que implica igualdad de trato en referencia a las prestaciones de: enfermedad y maternidad; invalidez, vejez y supervivencia; por accidente de trabajo y enfermedad profesional; subsidios por defunción; por desempleo y las familiares; y permite la totalización de los períodos de seguro, empleo o residencia cumplidos en los diferentes Estados miembros⁵⁸.

b) Disposiciones para la lucha contra la migración ilegal: En los acuerdos más recientes (Líbano y Egipto) se incluye un capítulo relativo a la cooperación para la prevención y el control de la inmigración irregular y se impone la obligación a los miembros de la UE y a sus contrapartes de readmitir a aquellos de sus nacionales que se encuentren ilegalmente en el territorio de la otra parte. Ello no impide que se negocien y celebren acuerdos bilaterales reglamentando obligaciones específicas para la readmisión de nacionales, pudiéndose también incluir disposiciones sobre la readmisión de nacionales de terceros países⁵⁹.

⁵⁶ En concreto se trata de los acuerdos firmado con Líbano (DOCE L 143 de 30 de mayo de 2006), Argelia (DOCE L 265 de 10 de octubre de 2005), Egipto (DOCE L 304 de 30 de septiembre de 2004), Jordania (DOCE L 129 de 15 de mayo de 2002), Israel (DOCE L 147 de 21 de junio de 2000), Marruecos (DOCE L 70 de 18 de marzo de 2000) y Túnez (DOCE L 97 de 30 de marzo de 1998). Disposiciones similares a las contenidas en los Acuerdos Euromediterráneos se hayan también presentes en el Acuerdo de Cotonú de 23 de junio de 2000 celebrado entre la Comunidad Europea, sus Estados miembros y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) (en DOCE L 317 de 15 de diciembre de 2000, modificado en DOUE L 209 de 11 de agosto de 2005).

⁵⁷ Artículo 67 del Acuerdo con Argelia, artículos 64 de los Acuerdos con Marruecos y Túnez. En el resto de los acuerdos la remisión a las disposiciones sobre los trabajadores es más flexible y las obligaciones se encuadran dentro del dialogo social entre las partes.

⁵⁸ En el acuerdo con Israel la regulación en materia de seguridad social difiere; no formula expresamente el principio de igualdad de trato con el nacional, en cambio expresa la necesidad de coordinar los regímenes de seguridad social de los israelíes legalmente empleados en un Estado miembro y sus familias.

⁵⁹ Artículos 68 y 69 de los Acuerdos con Egipto y Líbano.

c) Disposiciones para la reducción de la presión migratoria. Establecen las bases jurídicas para acciones y programas destinados a reducir los flujos hacia la UE. Contemplan acciones dirigidas a la creación de empleo y a desarrollar la formación en las zonas con un elevado índice de emigración, acciones dirigidas a reducir la pobreza, a mejorar las condiciones de vida y de trabajo y apoyar el desarrollo económico de las regiones de origen de los emigrantes o medidas que faciliten la reinserción de los inmigrantes ilegales repatriados de la UE⁶⁰.

d) Disposiciones relativas al diálogo sobre la política de inmigración: Se han previsto disposiciones sentando las bases jurídicas para un diálogo sobre la política migratoria de la UE con los terceros Estados en acuerdos celebrados con los países de la ribera sur del mediterráneo o el Acuerdo de Cotonou con los países de ACP. Estas cláusulas sobre movimientos migratorios disponen que el diálogo se debería centrar especialmente en los problemas relativos a: las condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes, la inmigración clandestina, las condiciones de retorno de las personas en situación irregular y las acciones que favorezcan la igualdad de trato entre los nacionales de terceros Estados signatarios y los ciudadanos europeos⁶¹.

2. POLÍTICA DE VISADOS Y LIBRE CIRCULACIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y ALC

Dado el poco desarrollo de la regulación de las relaciones migratorias entre la UE y ALC, la admisión de nacionales viene mayormente determinada por las normas generales sobre visados e inmigración, aplicables a los países de ALC y a otros terceros países. La competencia en materia migratoria es compartida entre la UE y los Estados miembros, de forma que, grosso modo, la admisión para estancias de menos de tres meses está regulada por normas comunitarias, mientras que las decisiones sobre admisiones para estancia mayores de tres meses viene determinada por las normas de extranjería de cada país. Para cruzar las fronteras exteriores de la UE, sin un permiso de residencia válido en un Estado Miembro, los ciudadanos de los países ALC deben reunir una serie de requisitos : poseer documentos de viaje válidos; poseer un visado válido; poseer documentos que justifiquen estancia y medios de subsistencia suficientes; no estar inscrito como no admisible en el SIS; y no suponer una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales de los Estados miembros.

Existen varios tipos de visados, el Visado Uniforme, Visados para estancias de larga duración, Visado de validez territorial limitada y Visado en frontera. El Reglamento (CE) N° 539/2001 del Consejo y sus sucesivas modificaciones ha conducido a una armonización comunitaria de la exigencia de visado (con excepción de Reino Unido e Irlanda, auto-excluidos, y algunos pocos Estados terceros respecto a los cuales cada Estado miembro decide por su cuenta). Esta normativa común regula las condiciones de entrada de todos los países ALC y aporta una definición común de Visado. Según la normativa vigente, los nacionales de algunos Estados de ALC sí necesitan visado para estancias inferiores a tres meses y otros no dependiendo en la lista en que estén incluidos. En relación con estas diferencias, hay que señalar que se trata de listas que se modifican según evolucionan los flujos migratorios hacia Europa, lo que supone trasladar a un país de una lista a otra (así, los nacionales de Ecuador y Bolivia pasaron de no necesitar visado a serles exigido). Además, no hay criterio objetivos

⁶⁰ Artículo 74 del Acuerdo con Argelia, artículos 71 de los Acuerdo con Marruecos y Túnez, artículos 65 de los Acuerdos con Egipto y Líbano, artículo 82 del Acuerdo con Jordania.

⁶¹ Artículo 72 del Acuerdo con Argelia, artículos 69 de los Acuerdos con Marruecos, Túnez y Egipto, artículo 64 del Acuerdo con Líbano, artículo 80 del Acuerdo con Jordania.

tasados para pasar de una lista a otra; la decisión la toma la UE de manera unilateral sin consulta con los países afectados (a pesar de tratarse de un tema altamente sensible para las opiniones públicas de los países ALC) y no existe ningún procedimiento que permita pedir la reconsideración o recalificación de la medida.

Visados para estancias de menos de tres meses

El Reglamento 1683/95 estableció un modelo uniforme de visado⁶² y requisitos técnicos y de seguridad que siguen todos los estados UE en la expedición de visados para estancias inferiores a tres meses. Tras la aprobación del Reglamento comunitario, se puso en marcha un mecanismo para instaurar la reciprocidad en materia de visados⁶³, ya que no todos los Estados ALC a los que se les eximía de la obligación de visados para estancias de tres meses aplicaban el mismo criterio a todos los Estados UE. En algunos Estados LAC⁶⁴, determinados ciudadanos europeos necesitaban visado o algún requisito especial para acceder al territorio en este tipo de estancias. La Comisión llevó a cabo una serie de gestiones al objeto de restablecer la exención de visado con buenos resultados. La entrada de nuevos socios comunitarios ha supuesto la conclusión de nuevas negociaciones, y se ha alcanzado un acuerdo de exención de visado con Brasil, pues algunos nacionales UE⁶⁵ necesitaban de visado para estancias cortas en el país.

El Código de Visados de 2009⁶⁶ regula la expedición de otras modalidades de visados para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros no superiores a tres meses en un periodo de seis meses. Es una normativa aplicable a todos los países terceros a la UE, incluida ALC que no plantea particularidades concretas. Contempla Visados para marinos en tránsito, Visado de Tránsito, Visado de estancia de corta duración o de viaje, Visado Múltiple, Visados colectivos, Visado de validez territorial limitada, Visado expedido en frontera exterior. Por otra parte, ningún país de ALC está incluido actualmente en la lista de exigencia de *Visado de tránsito aeroportuario*⁶⁷.

Visados para estancias superiores a tres meses

La admisión de nacionales de terceros Estados para estancias superiores a tres meses es decisión de las autoridades nacionales de cada Estado miembro con arreglo a su propia legislación⁶⁸. Se trata de visados nacionales, lo que implica una decisión interna administrativa de cada Estado independientemente de que los solicitantes estén en la lista de países del Anexo I o II del Reglamento para estancias inferiores a tres meses. No obstante, se han elaborado algunas directivas y recomendaciones para facilitar la movilidad internacional en el ámbito de la enseñanza y la investigación con el fin de desvincular ese tipo de movilidad del mercado laboral del Estado de acogida.

Así, existe la Recomendación para facilitar *visados a investigadores para estancias cortas*⁶⁹, que afecta a los Estados ALC con obligación de visado para estancias de

⁶² Reglamento 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo de 1995, por el que se establece un modelo uniforme de visado, DO L 164 de 14.7.1995, pp. 1-4.

⁶³ Reglamento (CE) No 851/2005 del Consejo de 2 de junio de 2005, DO L 141 04 06 2005, pp. 3-ss

⁶⁴ Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Brasil, Uruguay y Paraguay

⁶⁵ Chipre, Estonia, Letonia y Malta.

⁶⁶ Reglamento (CE) n° 810/2009 del PE y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), DO L 243 de 15.09.2009, pp. 1-ss

⁶⁷ Anexo IV del Reglamento 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados.

⁶⁸ Instrucción Consular Común (2.2.)

⁶⁹ Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005, con miras a facilitar la concesión por los Estados miembros de visados uniformes para estancias cortas a los

menos de tres meses, pues pretende facilitar la expedición de visados y conseguir la máxima diligencia en el examen de las solicitudes de visado de investigadores. La Recomendación solicita a los Estados que consideren a los investigadores como personas de buena fe. Otro ejemplos son la Recomendación para facilitar la admisión de nacionales de terceros países a efectos de *investigación científica* en la CE⁷⁰, la Directiva sobre admisión de nacionales de terceros países por razones de investigación científica⁷¹ y La Directiva sobre admisión de nacionales de terceros países por razones de *estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado*⁷², que contempla tanto a estudiantes de enseñanza superior como alumnos de secundaria y en prácticas estableciendo la posibilidad de actividades económicas a los estudiantes, un procedimiento acelerado para expedición de permisos de residencia y de visados. De todos modos la efectividad de estas disposiciones genera incertidumbre, pues depende de la transposición nacional y de la agilización de las gestiones.

2.1 Estatuto de las personas admitidas y demás aspectos relativos a los visados, permisos de trabajo, reagrupación familiar y libre circulación de servicios.

Una vez que el nacional ALC se encuentra en la UE, su situación jurídica se diversifica en atención al derecho de extranjería del país de residencia. Ha habido una cierta armonización comunitaria de determinados elementos, pero sin embargo, nos encontramos aún con una fuerte compartimentación de la normativa aplicable. Esta situación se simplificará con la prevista norma de autorización de residencia y trabajo y conjunto común de derechos para trabajadores residentes, nacionales de terceros países⁷³. Además de las normas internacionales, en la UE existe la Directiva sobre el principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico⁷⁴. De esta forma, la UE y los Estados miembros protegen con un estándar de derechos fundamentales a los nacionales de países terceros, entre ellos los nacionales ALC, con un nivel de protección superior al estándar mínimo internacional. También hemos de contar con los derechos de extranjería nacionales y en particular con los convenios bilaterales firmados por cada país UE.

Los residentes extranjeros de larga duración en un Estado UE cuentan con una Directiva armonizadora⁷⁵ que reconoce esta condición a nacionales de terceros países que hayan residido legal e ininterrumpidamente en su territorio durante cinco años, y establece la aplicación de la igualdad de trato en el acceso al empleo, la educación, las prestaciones de Seguridad Social, o los beneficios fiscales, y el derecho a circular y a residir en otro Estado miembro de la UE. En materia de *Reagrupación Familiar* la norma general comunitaria armonizadora es una Directiva de 2003 que ha establecido procedimientos y derechos comunes en materia de reagrupación familiar en todos los Estados⁷⁶. Otros aspectos complementarios son el Modelo Común de permiso de Residencia aplicable en la UE⁷⁷; y para la libre circulación los visados de larga duración que permite durante tres meses la circulación en el territorio Schengen⁷⁸.

investigadores nacionales de terceros países que se desplacen en la Comunidad con fines de investigación científica, DO L 289 de 3.11.2005, pp 23-25

⁷⁰ Recomendación del Consejo, de 2005, DO L 289 de 3.11.2005, pp. 26-28.

⁷¹ Directiva 2005/71/CE del Consejo de de 2005 a, DO L 289 3 11 2005 pp 15-ss.

⁷² Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004, DO L 375 de 23.12.2004

⁷³ Propuesta de Directiva del Consejo, de 23 de octubre de 2007, COM (2007) 638.

⁷⁴ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 2000, DO L 180 de 19.7.2000, pp. 22-26

⁷⁵ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 2003, DO L 16 de 23.1.2004

⁷⁶ Directiva 2003/86/CE del Consejo, de e 2003, DO L 251 de 3.10.2003

⁷⁷ Reglamento (CE) n° 1030/2002 de 2002, DO L 157 de 15.6.2002, pp. 1-7

⁷⁸ Reglamento (CE) 1091/2001 de 2001, DO L150 de 06.06.2001, pp. 4-ss. Ver el COM (2001) 388 final de 10.07.2001.

Esta regulación se quiere actualizar con una nueva propuesta de Reglamento⁷⁹. Es de destacar la reciente adopción de la Directiva de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (*tarjeta azul*), que prevé condiciones de acceso al mercado de trabajo, igualdad de trato y movilidad en el territorio de la UE para el ejercicio de este concreto tipo de empleos⁸⁰. Por otra parte, la posición comunitaria ha sido tradicionalmente restrictiva a la regulación de la libertad de establecimiento y prestación de servicios por parte de nacionales de terceros países. Con todo, la regulación de este tipo de inmigración es reconocida como un Principio básico en la política común europea de emigración⁸¹.

3. LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR: INSTRUMENTOS DE RETORNO Y READMISIÓN EN EL MARCO DE LA RELACIÓN UE – ALC

La regulación comunitaria de las medidas de retorno o alejamiento de extranjeros en la UE, incipiente hasta hace poco, ha irrumpido en el marco de las relaciones UE-ALC. Bajo la denominación de medidas de retorno 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, tanto si tal medida es ejecutada voluntariamente o impuesta coactivamente por las autoridades públicas en ejercicio de sus competencias. La aproximación progresiva hacia una política común de medidas de alejamiento o retorno de extranjeros debe contextualizarse en el marco establecido en el Tratado de Maastricht, y consolidado por el Tratado de Ámsterdam, donde se comunitarizan las competencias en este ámbito (arts. 62 y 63 TCE del Título IV TCE), y en virtud del Protocolo 2^a, por el cual se incorpora al ordenamiento comunitario el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) y el conjunto de disposiciones adoptadas para su desarrollo y aplicación que conforman el “acervo Schengen”.

La normativa comunitaria en este ámbito ha sido fragmentaria, y ha avanzado en mayor medida en aquellos ámbitos donde, políticamente, ha sido más fácil lograr acuerdos. Así, se ha avanzado en materia de visados y entrada (Código de Fronteras Schengen, etc.), residencia (reagrupación familiar, residencia de larga duración, investigadores, etc.), asilo (Espacio Común de Asilo), y en menor medida en el ámbito de integración. Otros ámbitos comunitarios como la cooperación penal y policial, la protección de los derechos fundamentales y las relaciones internacionales entre otros, tienen también incidencia en el desarrollo de las políticas migratorias –en la lucha contra la inmigración irregular y, en particular, las medidas de alejamiento de extranjeros– pero no siempre se ha velado por la coherencia del conjunto.

3.1 El retorno de extranjeros en la UE: políticas e instrumentos.

Las diferentes regulaciones normativas de las medidas de alejamiento en los estados miembros están enraizadas en tradiciones administrativas y judiciales distintas, y en diferentes aproximaciones respecto al reconocimiento y ejercicio de derechos a los extranjeros, llegando a dificultar el simple cálculo y la comparación estadística sobre las medidas adoptadas en cada Estado miembro⁸². Por ello, la aproximación normativa

⁷⁹ Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Reglamento (CE) nº 562/2006, COM (2009) 91 final de 27.02.2009.

⁸⁰ Directiva 2009/50/CE del Consejo de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, DO L 155 de 18.06.2009, p. 17-ss.

⁸¹ COM (2008) 359 final de 17.06.2008.

⁸² Por ello se adoptó el Reglamento (CE) Nº 862/2007.

de regulaciones y prácticas estatales de control migratorio se convirtió en un objetivo de primer orden y se programó una progresiva armonización de las medidas de alejamiento de extranjeros, cuyo instrumento central es la Directiva 2008/115/CE, conocida como Directiva de Retorno. Este proceso de adopción de medidas ha constado de tres fases: una primera bajo la lógica Schengen, una segunda basada en el Tratado de Amsterdam, aprobado en 2001 y que permitió la adopción de disposiciones que anteceden a la Directiva de Retorno; la tercera fase es la transposición de la misma, cuyo plazo no ha concluido, y su desarrollo⁸³.

La Directiva de Retorno construye un concepto del retorno que permiten a los Estados adaptar sus respectivas regulaciones de medidas de alejamiento⁸⁴, facilitando una armonización respetuosa de las regulaciones actual con las menores reformas posibles. Así, se permite a los Estados mantener sus respectivos procedimientos, se basen estos en un proceso administrativo o judicial o en una combinación de ambos; sean declarativos y ejecutivos o eminentemente ejecutivos; se basen en un procedimiento meramente restitutivo del extranjero a un tercer Estado o en un procedimiento sancionador con prohibición de entrada; prioricen la ejecución voluntaria o apliquen directamente la ejecución forzosa; se decanten por el internamiento o prefieran medidas alternativas al mismo, etc. No obstante, la Directiva establece un contenido normativo mínimo que asegura una estructura y funcionamiento comunes del retorno en los Estado Miembro con la finalidad de que las decisiones puedan operar en un Estado u otro sin un control previo de aplicabilidad. Es decir, las decisiones de retorno podrán “circular libremente” entre los Estado Miembro sin trámites adicionales (principio de equiparabilidad). Una vez alcanzado un cierto grado de coherencia en la regulación y aplicación de las medidas de alejamiento, se pasará a reforzar el funcionamiento del resto de disposiciones del régimen comunitario de extranjería (control de fronteras, visados, reagrupación familiar, residencia de larga duración, tarjeta azul, etc.).

A *priori*, la Directiva no configura el procedimiento de retorno del extranjero por razón de estancia irregular a un tercer Estado (de origen, nacionalidad o residencia o cualesquier otro) como un procedimiento sancionador, salvo en determinados supuestos. La prohibición de entrada del art. 9 sólo se impone obligatoriamente cuando se haya incumplido la obligación de salida o no se haya ejercido la posibilidad de ejecución voluntaria. En cualquier otro caso, la prohibición de entrada es decisión de cada Estado miembro. La Directiva tampoco impone la prohibición de entrada en los procedimientos de retorno adoptados en frontera (art. 4.4), pues estos supuestos ni siquiera están necesariamente sometidos al régimen común.

El procedimiento de retorno consta de dos actos: la orden de salida (*return decision*) y la orden ejecutiva de retorno (*removal*). Sin embargo, la Directiva permite la adopción de ambas decisiones en el mismo momento en aquellos casos en los que no se ofrece la ejecución voluntaria de la orden de salida (arts. 6.5; 7.3 y 8). 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 (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). La orden ejecutiva de expulsión puede no llegar a ser necesaria si el extranjero cumple voluntariamente con la orden de salida, o sigue a ésta en caso de incumplimiento.

⁸³ En la sección de Anexos se detallan y analizan cada una de estas fases antecedentes de la Directiva de Retorno, así como la tramitación del texto de la misma desde su presentación por la Comisión en 2005 hasta su aprobación en 2008.

⁸⁴ Sobre la Directiva de retorno puede leerse BALDACCINI, 2009 y ACOSTA, 2009.

En principio la Directiva eleva los estándares de protección de los extranjeros y sus garantías respecto algunos Estados miembros, aunque parte de los Estados más restrictivos en este terreno no son parte de la Directiva (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca). En otros Estados, la Directiva puede constituir un argumento para ajustar “a la baja” sus estándares actuales, permitiendo una extensión, como ha sucedido en el caso español, de los plazos de internamiento. No obstante, la Directiva reconoce derechos fundamentales de los extranjeros en situación irregular, pues incorpora el principio de no devolución (*non-refoulement*); regula derechos procedimentales o procesales de los extranjeros (como el acceso a la jurisdicción para revisar su detención, el derecho a un recurso efectivo, el derecho a una asistencia letrada) e, igualmente, reconoce determinados derechos como la vida familiar, la libertad personal o la protección frente a tratos inhumanos o degradantes durante la ejecución del retorno. Aun que no se desarrolla el contenido de tales derechos, existe sin embargo un considerable acervo de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en interpretación de la Carta Europea de Derechos Humanos (CEDH), sobre la protección de la dignidad humana. El TJCE puede ejercer control de los aspectos más restrictivos de la Directiva, como la duración máxima de la detención⁸⁵. Pero además, y dado que el sistema de protección de derechos en la UE es multinivel, las jurisdicciones nacionales constitucionales y ordinarias jugaran un papel fundamental en el control de las normas nacionales de transposición de la Directiva, que permite gran flexibilidad a los Estados en el desarrollo de los derechos. Las disposiciones nacionales, a las que hay que añadir los acuerdos bilaterales y multilaterales, acabarán de perfilar el marco jurídico en materia de alejamiento de extranjeros.

En relación con la readmisión, mientras no se adopten acuerdos de readmisión generales, seguirá rigiendo un régimen complejo y diferenciado en la ejecución de las medidas de alejamiento para extranjeros. La ausencia de cláusulas de readmisión en los Acuerdos UE-ALC, obliga a remitirse a la escasa red de tratados bilaterales firmados por cada uno de los Estados Miembros con ALC. El planteamiento de la UE parece orientarse hacia un marco de negociación multilateral concretado los Acuerdos por países (modelo seguido en los Acuerdos de Cotonú), lo que implica la adopción de acuerdos que incluyan la readmisión y se acompañen de medidas compensatorias. La negociación regional deberá incluir algún tipo de beneficios para los nacionales de ALC, bien sea para la obtención de visados (procedimientos de facilitación como la supresión o reducción de las tasas, procedimientos acelerados, revisión de la lista de Estados a cuyos nacionales se exige visado para estancias de corta duración, etc.) o bien para sus nacionales ya residentes en el territorio de la UE. Además, se deben aportar fondos para financiar acciones en materia de inmigración y asilo que ya están previstos en los distintos instrumentos⁸⁶. Finalmente, los instrumentos geográficos deben incorporar el tema migratorio en las políticas de cooperación para el desarrollo de la UE y los Estado Miembros. Desarrollar una adecuada política de retorno europea hacia ALC implica integrarla en un marco de cooperación más amplio con el que superar el abierto rechazo que generó la Directiva de Retorno en la mayoría de países ALC.

3.2 Régimen jurídico del retorno de extranjeros de ALC.

⁸⁵ No será la primera vez que controla la normativa comunitaria a la luz de los derechos fundamentales de los extranjeros (STJCE Parlamento v. Comisión de 27 de junio de 2006 sobre la Directiva de Reagrupación Familiar, C-540/03).

⁸⁶ Para apoyar las acciones de retorno de los Estados Miembros, el Fondo Europeo para el Retorno, adoptado en diciembre de 2006 por el Consejo y Parlamento en el marco del Programa General de Solidaridad y gestión de los flujos migratorios, entró en funcionamiento en enero de 2008 con una dotación de 4020,37 millones de Euros, para el período 2007-2013. (DOCE núm. 144 de 6 de junio de 2007).

Aunque la Directiva de Retorno constituye el instrumento de referencia en materia de retorno de extranjeros, no es aplicable en todos los supuestos, y únicamente se aplica obligatoriamente a supuestos de estancia irregular y de menores no acompañados⁸⁷. La Directiva admite diversos grados en la armonización dejando la opción a los estados de ampliar su aplicación a otros supuestos. El resultado armonizador es gradual y descendente: en primer lugar, una armonización obligatoria del alejamiento por estancia irregular; segundo, una armonización material y de mínimos del alejamiento de extranjeros en frontera; tercero, una armonización potestativa y progresivamente convergente de la expulsión por delitos; y por último, completa discrecionalidad en la regulación de las medidas de alejamiento de extranjeros que constituyan una amenaza para el orden público o la seguridad del Estado.

A la amplia definición del ámbito objetivo de la Directiva se añade una definición amplia del concepto de estancia irregular (art. 3.b), pues será de aplicación obligatoria a los extranjeros cuya estancia en el territorio de los estados miembros sea ilegal porque no cumplen o han dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el art. 5 del Código de Fronteras Schengen⁸⁸ o por cualquier otro motivo. Esto permite incluir supuestos que en la actualidad merecen medidas distintas de la expulsión, como infracciones administrativas cuya comisión conduce a la pérdida del título de residencia, especialmente las relacionadas con el estatuto de extranjería. Quedan excluidos de la Directiva los ciudadanos comunitarios, así como las personas titulares del derecho de libre circulación en el territorio de la UE definidas en el art. 2.5 del Código de Fronteras Schengen (básicamente familiares extracomunitarios de ciudadanos comunitarios)⁸⁹ y los ciudadanos extracomunitarios que hayan entrado en virtud de Acuerdos entre la Comunidad, los Estados Miembros y Terceros Estados, que les reconozcan derechos similares a los de los ciudadanos de la Unión.

Con excepción de los menores, la inclusión en el SIS de un extranjero extracomunitario como expulsado o la expulsión del extranjero cuya estancia deje de estar autorizada y figure incluido en la lista de “no admisibles” implica la prohibición de entrada en el resto de Estados signatarios de Schengen (arts. 5 y 23 CAAS). Una vez pasado el período de prohibición de entrada, probablemente también comporte una mayor dificultad para obtener un visado de entrada por el tiempo que los datos permanezcan en el SIS.

Cuadro N° 10. Procedimientos de expulsión, garantías y régimen de detención

Extranjeros extracomunitarios	Normativa aplicable	Especialidades
Beneficiarios de las libertades comunitarias (familiares u otros regímenes)	Directiva 2004/38/CE	Sólo aplicable en caso de peligro real e inmediato de amenaza a la seguridad pública basado en la comisión previa de delitos
Extranjeros expulsados por estancia situación irregular	Directiva de Retorno y normativa nacional	

⁸⁷ Aunque estos dos supuestos constituyen más del 90% de las expulsiones en la UE

⁸⁸ Definición conforme a la interpretación restrictiva que del concepto “situación irregular” hace el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Véase STEDH Bolat v Rusia, de 5 de octubre de 2006.

⁸⁹ Directiva 2004/38/CE

Extranjeros cuya entrada haya sido denegada en frontera o rechazados	de transposición	
Menores extranjeros no acompañados (MENA)	Directiva de Retorno, con las especialidades nacionales que correspondan (Ap. 2.2.3)	Convenios bilaterales de readmisión UE-ALC Normativa específica de la UE para Residentes de Larga Duración, Reagrupación familiar, Investigadores Asilo y <i>non-refoulement</i> , Titulares de “blue-card”, etc
Extranjeros expulsados por delitos	Nacional, salvo que el Estado aplique opcionalmente la Directiva de Retorno	
Extranjeros expulsados por amenaza a la seguridad pública (y equivalentes)	En todo caso, se aplicará el régimen de reconocimiento mutuo de decisiones de expulsión	
Expulsión por otros motivos (irregularidad no art. 5 CFS)	(procedimiento subsidiario).	

Ámbito comunitarizado

Ámbito Nacional, sólo comunitarizado opcionalmente

a) Extranjeros beneficiarios del régimen de libertades comunitarias

Los ciudadanos comunitarios y sus familiares no comunitarios disfrutan de un régimen de libre circulación en el territorio de la UE, pero la Directiva 2004/38/CEE prevé supuestos de denegación de entrada en la UE de familiares de ciudadanos comunitarios si carecen de la documentación necesaria⁹⁰. El TJCE ha insistido en que el permiso es un simple documento de reconocimiento del derecho a la residencia⁹¹ por lo que la exigencia de visado se ha de interpretar de forma que se obtengan con facilidad y, si puede ser, en los puntos de acceso al territorio nacional⁹². Para los familiares extracomunitarios deben habilitarse procedimientos específicos de revisión de las prohibiciones de entrada impuestas con anterioridad e introducidas en el SIS⁹³. Respecto a la expulsión, los arts. 27 y ss. de la Directiva contemplan un conjunto de garantías como la restricción de los supuestos de expulsión a causas tasadas⁹⁴, el límite máximo de 3 años de la prohibición de entrada; la máxima protección de los residentes de larga duración; las garantías; y la ponderación de intereses particulares.

⁹⁰ Reformada para flexibilizarla en sintonía con la jurisprudencia del TJCE (STJCE *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) v. Bélgica* de 25 de julio de 2002.)

⁹¹ Art. 4 Directiva 68/360 y 6 de la Directiva 73/148 y 2 de la Directiva 90/365

⁹² STJCE *Comisión v. España* de 14 de abril de 2005.

⁹³ STJCE *Comisión v. España* de 31 de enero de 2006 (Gran Sala). Incluso si el ejercicio de la libre circulación sea instrumental para obtener esa revisión (STJCE *Hacene Akrich v. Reino Unido* de 23 de septiembre de 2003)

⁹⁴ Protección del orden, la seguridad o la salud públicas entendidos como una conducta personal que constituya una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés social fundamental.

Apenas menciona el régimen de detención e internamiento, por lo que se aplican las disposiciones generales de extranjería de cada Estado⁹⁵.

b) Extranjeros sometidos al régimen general de expulsión de la Directiva de Retorno

Junto a las garantías mínimas de carácter material enunciadas en los arts. 5 y 14.1 para evitar la vulneración de derechos de los extranjeros en la aplicación de una medida de retorno⁹⁶, la Directiva recoge garantías procesales⁹⁷. Se exige la correcta información al extranjero sobre el procedimiento de retorno y sus consecuencias (art. 12), el régimen de recursos y de asistencia jurídica para facilitar su defensa frente al retorno (art. 13) y los derechos entre el inicio del procedimiento y su ejecución final, en especial de su particular situación (art. 14.2). El art. 12.1 consagra el derecho a una resolución escrita con indicación de los elementos fácticos y jurídicos sobre las razones que motivan el retorno así como los recursos contra el mismo⁹⁸. Los tres actos que conforman el procedimiento: orden de salida obligatoria, de ejecución forzosa y de prohibición de entrada, requieren una motivación específica por escueta que sea.

Se añade el derecho a una copia escrita o transcripción oral de los actos en una lengua que el extranjero entienda o sea razonable que pueda entender⁹⁹. Se garantiza el derecho de acceso a los tribunales o a un recurso adecuado y efectivo¹⁰⁰ contra las decisiones adoptadas durante el procedimiento, que admite el recurso a órganos administrativos superiores si ofrecen garantías de independencia. La Directiva exige la capacidad para suspender temporalmente la ejecución, salvo que la suspensión venga prescrita por la legislación nacional. Se asegura el derecho a la asistencia legal, representación y apoyo lingüístico para ejercitar el derecho de defensa que serán prestados gratuitamente si careciera de medios. Esta prestación podrá repercutirse a cargo del Fondo Europeo de Retorno. El art. 14.2 asegura la posibilidad de entablar un procedimiento para que una autoridad judicial resuelva sobre la legalidad de una detención y en su caso libere inmediatamente al extranjero. La Administración deberá facilitar información expresa y comprensible sobre su existencia.

Estas garantías constituyen un estándar mínimo de protección aunque excesivamente flexible y un tanto insuficiente. Pero en el CEDH existe un cuerpo jurisprudencial sobre los arts. 6, 13 CEDH y en el Protocolo 7º CEDH a partir del cual interpretar estas y

⁹⁵El TJCE sostuvo que el internamiento basado en una causa de expulsión al margen de la Directiva vulnera la libertad de circulación si no se ofrece la posibilidad de presentar pruebas alternativas pero válidas de la regularidad de su estancia *STJCE Salah Oulane v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, de 17 de febrero de 2005

⁹⁶ La Directiva (art. 5) contempla: la protección del superior interés del menor, la vida familiar y la salud de los extranjeros, así como el principio de non refoulement. No son los únicos, pero la jurisprudencia del TEDH ha profundizado más en su configuración como límites a la expulsión.

⁹⁷ Un procedimiento legalmente establecido de expulsión con garantías mínimas es un requisito por el TEDH *STEDH Bolat v Rusia* de 5 de octubre de 2006. Ha de estar claramente establecida su naturaleza, siendo inadmisibles dos procedimientos distintos (judicial y administrativo sin posibilidad de recursos) respecto de un mismo comportamiento (*STEDH Liu and Liu v. Rusia* de 6 de diciembre de 2007).

⁹⁸ Los elementos fácticos puede restringirse por seguridad, defensa o delitos que lo justifiquen.

⁹⁹ Caso de personas que entraron ilegalmente será suficiente la entrega de un formulario con indicaciones básicas y un folleto explicativo sobre el procedimiento y consecuencias del retorno en alguna de las cinco lenguas más frecuentes usadas por los inmigrantes, excepción que puede limitar el derecho

¹⁰⁰ La interpretación sobre el alcance de la exigencia de “efectividad” del recurso que el art. 13 CEDH garantiza, puede encontrarse en la *STEDH Čonka v. Bélgica*, donde se reconoció la necesidad de que la expulsión fuera seguida de un mínimo plazo durante el cual no pudiera ser ejecutada.

otras garantías no expresamente previstas en la Directiva de Retorno, pero igualmente exigibles a los Estados. Uno de los aspectos de la Directiva con estándares más bajos de protección es el relativo a la duración y condiciones de la detención, pues se deja en manos de los Estados. Este tema constituye competencia de los Estados por cuanto afecta directamente a la libertad personal, y aunque ha sido reconocida en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, ésta no puede servir de base competencial para su asunción por la UE. Esta debilidad competencial explica el establecimiento de un límite temporal laxo que puede alcanzar hasta seis meses ampliables excepcionalmente¹⁰¹; no obstante, la Directiva exige que la duración sea la mínima posible y que guarde relación con un progreso diligente en los actos de preparación y ejecución de la decisión de retorno.

La Directiva establece dos condiciones para la detención de extranjeros: primero, sólo puede imponerse en ausencia de otras medidas menos lesivas o que comporten un nivel de coacción menor y aseguren una eficacia equivalente; segundo, la detención debe adoptarse si existe un riesgo de desaparición o huida, o si el extranjero trata de evitar o impedir la preparación del retorno, pero sólo en la medida en que la misma sea necesaria para asegurar el éxito del retorno efectivo del extranjero (art. 14.4). El resto de límites deben derivarse de los ordenamientos nacionales y del derecho internacional, en particular de la CEDH. En particular, deben tenerse en cuenta las condiciones de detención en los centros de internamiento para valorar la legalidad y para evitar tratos inhumanos o degradantes prohibidos por el art. 3 CEDH¹⁰². El TEDH ha insistido en la necesidad de que tales centros presenten unas condiciones de vida¹⁰³ adecuadas y mínimas¹⁰⁴.

c) Repatriación de MEINA

La Directiva establece el régimen de detención de los menores y sus familias (art. 17), atendiendo a las circunstancias particulares de los menores no acompañados, un fenómeno relativamente importante en algunos países de la UE¹⁰⁵. Al incluirlos en esta Directiva, se deduce que los menores pueden ser expulsados, lo que constituye una reducción del régimen de protección en algunos estados, como España, donde no cabe expulsión sino repatriación. Al admitir la aplicación del régimen de retorno a menores no acompañados, se permite una intervención de carácter sancionador, pues el art. 11 de la Directiva no incluye a los menores entre las excepciones a la imposición de la prohibición de entrada¹⁰⁶, dejando la posibilidad a los Estados. Si existiera una prohibición de entrada impuesta por otro miembro, el Estado responsable del menor en ese momento deberá abstenerse de retirar o suspender la prohibición de entrada por razones humanitarias (art. 11.3), aunque se admite si se basa en otros motivos. La categoría de personas vulnerables (art. 3), ofrece una salida si así se establece por la normativa nacional. La expedición de un permiso de residencia a menores que no puedan ser repatriados es admitida (art. 11.4) a condición de consultar y tomar en consideración los intereses de los Estados miembros que introdujeron la prohibición de entrada sobre el menor. Los menores pueden solicitar el

¹⁰¹ El art.14.5 permite sumar otro plazo extraordinario de doce meses ligado a circunstancias, achacables a falta de cooperación de las autoridades de origen o dificultad de documentación del extranjero.

¹⁰² La expulsión, la detención a efectos de retorno y sus circunstancias son objeto de estudio por varios órganos del Consejo de Europa además del TEDH, como el Comité para la Prevención de la Tortura y los Tratos Inhumanos y Degradantes (CPT),

¹⁰³ STEDH Al-Nashif v. Bulgaria, de 20/6/2002 y STEDH Riad y Idiab v. Bélgica, de 24 de enero de 2008.

¹⁰⁴ STEDH Saadi v. Reino Unido de 29 de enero de 2008.

¹⁰⁵ La precedente Resolución del Consejo de de 1997 sobre Menores no acompañados nacionales de países terceros DOCE C 221/23, 19/07/1997. contenía una serie de directrices relativamente vagas

¹⁰⁶ Salvo que sean considerados víctimas de trata en los términos de la Directiva 2004/81/CE

aplazamiento de la medida de retorno (art. 9.2 y 14.1) por su edad y condición de personas vulnerables, aunque al alcanzar la mayoría de edad quedaría sin efecto.

La detención de los menores sólo podrá adoptarse como último recurso y por el período más breve posible. Se ha argumentado que la previsión de la detención de menores es contraria al art. 37 Convenio de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño (CDN) que establece la regla general de no detención, especialmente si se basa únicamente en su condición de menor no acompañado o por su estatuto de extranjería irregular. El art. 15.1 de la Directiva contempla tal posibilidad únicamente si existe un riesgo de huida o de entorpecimiento del retorno y si no caben medidas alternativas menos lesivas. El TJCE exige que la detención de menores se realice en centros específicos supervisados por profesional especializado y no centros de rechazados comunes¹⁰⁷, y la asistencia legal y acceso a los Tribunales para recurrir la legalidad de la detención o su conveniencia¹⁰⁸. La Directiva no menciona fórmulas como el acogimiento temporal o la guardia por personas de su misma nacionalidad, pero pueden ser decididas posteriormente por las autoridades de protección del menor. Las normas de transposición deberían aclarar el momento y autoridad más adecuados para tomar estas decisiones respetando el principio de proporcionalidad.

El art. 11.2 exige que el menor sólo pueda ser retornado a disposición de un miembro de su familia, un tutor nombrado a tal efecto o en manos de servicios de recepción adecuados. No se especifica el grado de vínculo familiar ni se define el grado de formalidad que la tutela deba revestir. El retorno forzoso de menores a países distintos de los de origen iría en contra del interés superior del menor de art. 3 del CDN. Tampoco cabe expulsar a menores a países en los que existan riesgos para su integridad¹⁰⁹ (graves conflictos armados, etc.), y los menores deberán disponer de tiempo libre y acceso a la educación.

d) Extranjeros sometidos al procedimiento de expulsión nacional y reconocimiento mutuo

El procedimiento nacional es de aplicación a los extranjeros expulsados por la comisión de delitos, la amenaza a la seguridad pública o que hayan sido objeto de una denegación de entrada o localizados en frontera entrando ilegalmente, salvo en aquellos Estados que hayan optado por extender la aplicación de la Directiva de Retorno a estos supuestos (arts. 2 y 4 Directiva de Retorno). Igualmente, seguirían el procedimiento subsidiario las expulsiones de extranjeros cuya estancia ilegal se deba a motivos diferentes a los del art. 5 del Código de Fronteras Schengen. Cuando no sea aplicable la Directiva de Retorno los efectos supranacionales de estas decisiones de expulsión se basan en el reconocimiento mutuo de decisiones de expulsión nacionales establecido por la *Directiva del Consejo 2001/40/EC sobre reconocimiento mutuo de decisiones de expulsión de nacionales de países terceros*, en combinación con el Convenio de Schengen. Esta Directiva instituye un mecanismo de comunicación para el intercambio de información sobre la orden de expulsión, además de un mecanismo de compensación de los costes generados por la ejecución de las mismas¹¹⁰. Entre las garantías, la Directiva reconoce al extranjero el derecho a un recurso frente a la ejecución de la expulsión decretada en otro Estado miembro. La decisión de expulsión se introducirá en el SIS dentro de la lista de “no admisibles”, tanto respecto de los expulsados en aplicación de la Directiva de Retorno, como de aquellos extranjeros

¹⁰⁷ Queda excluido el internamiento de menores en centros penitenciarios aunque no resulta claro si esta exclusión también incluiría los centros de justicia juvenil para menores infractores

¹⁰⁸ STEDH Mubilanzila-Makeya I Kanini-Mitunga v. Bélgica de 12 de octubre de 2003.

¹⁰⁹ STEDH Japukovic v. Austria, de 6/2/2003.

¹¹⁰ Decisión del Consejo de 23 de febrero de 2004 sobre criterios de compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva 2001/40/EC, DOCE L-60, 27/02/2004 p. 55 –57.

condenados por delitos sancionados con penas superiores a un año de prisión o que han cometido o existen indicios de que van a cometer hechos delictivos graves en el territorio de un Estado signatario. La regulación del régimen de detención es de cada Estado conforme a sus propios estándares constitucionales y legales con los límites del art. 5 CEDH y el art. 6 CEDF ya mencionados.

e) Prohibición de entrada

La adición de una prohibición de entrada constituye un castigo añadido a las acciones dirigidas al alejamiento del extranjero. El objetivo es incentivar el cumplimiento voluntario por los extranjeros de la orden de salida mediante la supresión en tales casos de la prohibición de entrada. La Directiva solo establece dos supuestos de prohibición de entrada obligatoria (cuando se aplica directamente la orden de salida por medio de la ejecución forzosa, y cuando la orden de salida no se cumple), aunque la redacción del art. 11.1 es tan amplia que se hace difícil identificar el resto de casos. La duración máxima de la prohibición de entrada es de 5 años, pero la concreta duración atenderá a las circunstancias de cada caso previstas (art. 5): el interés superior del menor, la vida familiar y la salud del extranjero y otras circunstancias que la Directiva no detalla (edad¹¹¹, inmigrantes de segunda generación¹¹², etc.). La posibilidad de aumentar el plazo de cinco años cuando concurren razones de orden público, seguridad nacional o “políticas públicas”, que así lo aconsejen deberá interpretarse de forma restrictiva de acuerdo a la jurisprudencia del TEDH. Se establece tres excepciones generales a la prohibición de entrada (art. 11): cuando se acredite el cumplimiento voluntario de la orden de salida; cuando el extranjero/a tenga la consideración de víctima de trata o tráfico de seres humanos y tenga permiso temporal de residencia¹¹³; y cuando goce del derecho la protección internacional (art. 2 Directiva 2004/83/CE). En caso de un procedimiento previo de retorno tramitado en otro Estado, la Directiva impone la obligación de consultar a dicho Estado y valorar sus intereses antes de proceder a expedir un permiso de residencia. Los Estados pueden suspender la vigencia de la prohibición de entrada, tanto en casos individuales y concretos, como para determinadas categorías de casos aunque no se puede justificar en razones humanitarias, lo cual dificulta ubicar el alcance de su aplicación¹¹⁴.

4. LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS: MIGRACIONES Y DESARROLLO EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN ENTRE LA UE Y ALC.

El nexo entre Migraciones y Desarrollo ha sido objeto de diversas comunicaciones de la CE¹¹⁵ en las que básicamente se vincula al tema de las mejoras de la gestión de las remesas, la vinculación de las diásporas con sus países de origen, la promoción de migración circular y la lucha contra la fuga de cerebros. En dichos temas se han elaborado algunas modestas propuestas aunque mayoritariamente dirigidas a los

¹¹¹ STEDH Maslov v. Austria de 22 de marzo de 2007.

¹¹² STEDH Benhebba v. Francia, de 10 de julio de 2003.

¹¹³ Directiva del Consejo 2004/81/CE o durante el período de reflexión previa al permiso contemplado en la propia Directiva.

¹¹⁴ El TEDH defendido el derecho a obtener en un plazo razonable el levantamiento de la prohibición de entrada si concurren razones TEDH Maaouia v. Francia, de 5 de octubre de 2000,

¹¹⁵ Así la COM(2002) 703 de 3.12 de 2002, la COM(2005)390 de 1.09.2005 y más recientemente la COM(2008)611 final de 8.10.2008

países mediterráneos y la Asociación con África. En la comunicación de la CE [COM (2008) 359] se señala que los problemas de la emigración deben integrarse plenamente en la cooperación al desarrollo de la UE y en otras políticas exteriores, y que la UE debe trabajar en estrecha colaboración con países socios. Esta cooperación debe centrarse en las oportunidades de circulación legal de las personas y las capacidades de gestión de la migración, identificando los factores que empujan a emigrar, protegiendo los derechos fundamentales, luchando contra los flujos irregulares y fomentando las oportunidades para permitir que la emigración contribuya al desarrollo. Además se señalan una serie orientaciones para la acción política de la UE y de los Estados miembros:

- La necesidad de reforzar la cooperación el apoyo y el desarrollo de capacidades en países socios con objeto de elaborar estrategias para una inmigración bien gestionada, identificar los factores que empujan a emigrar y apoyar el desarrollo de medidas eficaces de adaptación; mitigar la fuga de cerebros, mediante acciones, en particular, en los ámbitos de la formación, la contratación, el retorno, el trabajo digno, normas éticas de contratación y evaluando las tendencias en sus propios mercados laborales nacionales, ajustarse a normas decentes de trabajo, desarrollar sistemas de educación y formación profesional alineados a las necesidades de los mercados laborales, y explotar el potencial de las remesas de los emigrantes para el desarrollo, en particular mediante la mejora de las estadísticas, la reducción de los costes de transacción y apoyando el desarrollo del sector financiero.
- Continuar utilizando el diálogo político y sectorial con los países implicados en la política europea de vecindad, así como con Asia y con ALC, para profundizar nuestro mutuo entendimiento de los retos migratorios planteados y reforzar la cooperación existente.
- Acordar, junto con los Estados miembros interesados, asociaciones de movilidad con países socios, preparando la vía para acuerdos de gestión de la inmigración laboral con aliados estratégicos a largo plazo así como cooperación en cuestiones de retorno.
- Trabajar con los países de origen, con arreglo al principio de responsabilidad compartida, para sensibilizar sobre la necesidad de disuadir a sus ciudadanos de entrar y residir ilegalmente en el territorio de la UE.
- Proporcionar posibilidades reales para la migración circular, mediante la creación o el refuerzo de medidas legales y operativas que otorguen a los inmigrantes legales el derecho de acceso prioritario a la residencia legal ulterior en la UE.
- Incluir disposiciones en materia de coordinación de la Seguridad Social en los acuerdos de asociación celebrados por la UE y sus Estados miembros con terceros países. Aparte del principio de igualdad de trato, tales disposiciones podrían incluir la posibilidad de transferir los derechos sociales adquiridos, en particular, los derechos de pensión.

Todas estas indicaciones van en la línea de un enfoque global sobre las migraciones del que ALC había sido olvidado y que se aborda en el último apartado. Para traducir la gestión global de las migraciones a la práctica son necesarios instrumentos específicos que incorporen la dimensión migratoria en las diversas políticas hacia ALC. Abordaremos primero en qué medida las migraciones han tenido un reflejo en la política de cooperación de la UE-ALC para, posteriormente, aproximarse al abordaje de las políticas migratorias desde la perspectiva de la coherencia de políticas.

4.1. Las migraciones y la Cooperación al desarrollo con América Latina

Siendo un tema tan reciente en el diálogo interregional entre la UE y ALC las acciones de cooperación comunitarias en materia de migraciones con ALC han sido muy

limitadas. Así, en el programa de asistencia técnica diseñado específicamente para la migración y asilo denominado AENEAS que se desarrolló durante el periodo 2004 - 2008 dotado con un monto global de 250 millones de euros ALC solo tuvo una presencia de carácter marginal. En el actual marco normativo UE-ALC la financiación de la cooperación sobre migraciones con ALC está ya ligada al programa de acción en materia de inmigración y asilo. A través del programa temático específico para este ámbito, el *Programa temático de asilo e inmigración*¹¹⁶ [COM (2006) 26 final], la Comisión trata de abordar de manera transregional y más eficazmente las actuaciones en cooperación en asilo e inmigración. En particular pone el énfasis en el vínculo entre migración y desarrollo, la buena gestión de la migración de trabajadores, la lucha contra la inmigración ilegal y la readmisión de inmigrantes ilegales, la protección de los emigrantes y la promoción de la protección internacional de los asilados.

Una novedad es que incorpora la posibilidad de cooperar para la gestión de las migraciones sur- sur. Esto permitirá financiar acciones dirigidas a mejorar la circulación de personas dentro de los marcos intra-regionales de ALC¹¹⁷. El "Documento Estratégico 2007-2010"¹¹⁸ distribuye la financiación en función de las cinco principales rutas migratorias y dos líneas adicionales de financiación. Entre las rutas migratorias se reservan 16 millones de Euros (8%) a Latinoamérica y Caribe¹¹⁹, cuyo monto se distribuirá conforme a las prioridades establecidas por en el marco del Partenariado UE-A, aunque es probable que se orienten hacia los países del Caribe dada su prioridad por pertenecer al Grupo ACP.

Los actuales reglamentos de cooperación como el ICD (Instrumento de Cooperación al Desarrollo) son la principal base jurídica de la CE para adoptar acciones y programas de cooperación que contribuyan a reducir de forma indirecta la presión migratoria hacia la UE. Además del programa específico sobre Migración y Asilo ya mencionado, también se pueden priorizar otras acciones dirigidas a la creación de empleo y a desarrollar la formación en las zonas con un elevado índice de emigración, o medidas que faciliten la reinserción de los inmigrantes irregulares repatriados de la UE. Estos objetivos están contemplados por ejemplo en programas regionales como EUROSOCIAL y URBAL en los que sería interesante introducir la variable migratoria. Es significativo que EUROSOCIAL, el programa regional de cooperación más importante de la Comisión Europea para la promoción de la cohesión social en ALC, no haya considerado de manera explícita el tema de las migraciones, pese a desarrollar intercambios de experiencias tendientes a la generación de políticas públicas en sectores tan relevantes para este tema como la justicia, el empleo o la fiscalidad. En las recomendaciones sobre EUROSOCIAL de la nueva comunicación de la Comisión sobre "La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales" de septiembre de 2009¹²⁰ no se hace referencia a dicha posibilidad.

Otros programas sectoriales, como el "Programa Invertir en los ciudadanos" (1.060 millones de euros) y el "Programa de Actores no Estatales y Autoridades locales"

¹¹⁶ Sustituye al anterior programa AENEAS para la gestión de la migración. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0026:FIN:EN:PDF>.

¹¹⁷ Existió un programa para Gente desplazada en Asia y América Latina (AUP), pero ahora se canaliza en programas nacionales http://ec.europa.eu/external_relations/uprooted_people/index_en.htm.

¹¹⁸ En la segunda fase del programa está previstos fondos adicionales para el periodo 2010-2013 por un monto de unos 175 millones de euros. http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/documents/strategy_paper_multi_annual_indicative_programme_2007_2010_en.pdf.

¹¹⁹ Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum 2007 – 2010

¹²⁰ COM(2009) 495/3 de de septiembre de 2009

(1.639 millones de euros), permitirían establecer programas de desarrollo local y co-desarrollo. Otra materia que ha sido objeto de atención es la de tratar de reducir los costes de transacción en el envío de las remesas y que su uso revierta en el desarrollo local. Con esa finalidad la CE ha contribuido regularmente con la Facilidad para el Financiamiento de Remesas creada en 2004 por el Fondo Bilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para facilitar el envío de remesas a zonas rurales. En esta línea convendría profundizar en el establecimiento de mecanismos de cooperación entre entidades financieras en ambas regiones y facilitar el acceso a servicios bancarios en países de origen y receptores. Como vía para mejorar el conocimiento mutuo y promover el diálogo intercultural y el entendimiento mutuo entre los pueblos de ambas regiones está también la propuesta para la creación de una Fundación Euro-Latinoamericana de que fue recogida en la Declaración de Lima (2008) y que puede servir como herramienta para un intercambio en el que se vincule a las diásporas en el diálogo interregional.

Todos estos instrumentos, aun siendo valiosos, no permiten un enfoque global del proceso migratorio si no se enmarcan en un proceso común. Por ello, es necesario adecuar los instrumentos a los principales temas de debate en el diálogo interregional. Los acuerdos de asociación deberían establecer un marco regulador pero también es necesario incrementar los instrumentos de cooperación que contribuyan a poner en marcha las políticas de enfoque global. La Declaración de Lima, emitida por la Cumbre UE-ALC de mayo del 2008, instó a profundizar en el conocimiento mutuo de los retos de la migración y de las políticas de migración sobre el terreno, y reforzar la cooperación existente mediante el establecimiento de un marco acordado para la intensificación de la cooperación y la asociación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe en materia de políticas de migración y movilidad¹²¹. Pero a pesar de ello, de nuevo se pone de manifiesto la discrepancia entre los lineamientos políticos y la falta de recursos e instrumentos adecuados para su implementación

En términos generales la política europea de cooperación para el desarrollo se está transformando para incorporar los principios de la declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2006 y la Agenda de Acción de Accra de 2008, así como la Implementación del Código de Conducta para la división del Trabajo de la UE de 2007 y los Estados miembros. A grandes trazos, las dos primeras implican pasar al diseño de políticas en base a resultados y establecer los objetivos en función al diálogo con los socios. Eso también sirve para la cooperación en materia de migraciones. En cuanto al Código de Conducta, la división del trabajo implica un necesario incremento de la coordinación de las políticas, no sólo con los Estados miembros si no también con los socios y otros donantes, especialmente los organismos internacionales. En el ámbito de las migraciones eso debe significar una colaboración más estrecha con los organismos especializados de Naciones Unidas, particularmente la OIT, y la OIM. También deberían apoyarse los esfuerzos regionales para regular las migraciones intra-regionales, y vincularse al diálogo bi-regional.

4.2. Migraciones y Coherencia de otras políticas de la UE hacia ALC.

La incorporación de la dimensión migratoria en el conjunto de las relaciones entre la UE y ALC exige un mejor conocimiento de las consecuencias de estas en los países de origen y destino. Es importante hacer un seguimiento de la evolución de las

¹²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones "Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias, Bruselas 8 de octubre de 2008. COM (2008) 611 final. Apartado 3

distintas variables que configuran los flujos humanos y económicos entre las dos regiones. Se necesita mejorar la calidad de los datos disponibles, que permitan una información susceptible de ser objeto de estudios secuenciales y comparativos evaluables y estudien los efectos que se producen en cada uno de los países y diferenciados por regiones, pero que usen una metodología común que permita hacer estudios comparativos. Dadas las múltiples dimensiones del fenómeno migratorio a nivel micro y macro parece esencial involucrar a un buen número de los actores públicos y privados relevantes, coordinar las actividades y construir redes de observación. La propuesta de un observatorio de las migraciones es un instrumento valioso que debería coordinarse con los organismos que actualmente están procesando desde diversos enfoques las dinámicas migratorias.

La coyuntura de crisis económica y sus efectos en el mercado laboral en la UE y en ALC ofrecen la oportunidad para analizar las dinámicas de este fenómeno en el mediano plazo y observar la capacidad de adaptación de las políticas públicas a los requerimientos de un mundo en cambio y crecientemente interdependiente. Esa información permitirá que el diálogo político institucionalizado se asiente sobre bases sólidas y no sobre percepciones subjetivas. El Comunicado conjunto entre la UE y ALC a partir del lanzamiento del Diálogo estructurado sobre migraciones el 30 de junio de 2009 pone el acento en la necesidad de analizar las causas (entre las que se identifica la pobreza) y las consecuencias de las migraciones (de las que se resaltan más las positivas que las negativas). Es por ello que identifica entre las tres grandes áreas el vínculo entre migraciones y Desarrollo, las otras dos son migraciones regulares e irregulares. Para que ese diálogo sobre desarrollo y migraciones genere propuestas constructivas deberá centrarse en políticas concretas que reviertan en resultados de desarrollo.

En la mencionada comunicación de la Comisión sobre “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales” de septiembre de 2009, que trata de ser una contribución a la preparación de la próxima Cumbre de 2010 en Madrid se incorporan las migraciones entre los “nuevos desafíos”. Al tiempo se señala que el diálogo birregional estructurado y global puesto en marcha en junio de 2009 ofrece un potencial para construir políticas de gestión que aporten beneficios a las sociedades de origen y de acogida. La novedad destacable es que además se hace referencia a intensificar el diálogo sobre empleo y asuntos sociales que incorpore la agenda del trabajo decente y aborde las políticas de empleo. Este es un tema mucho más determinante para la gestión de las migraciones que la lucha contra las drogas, tema con el que se les vincula en el capítulo de recomendaciones y que evoca el espíritu securitario que se ha venido imprimiendo a la política europea de migraciones.

Con carácter general, la dimensión migratoria deberá ser integrada en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación en curso con diversos países y grupos de países de ALC (CAN, América Central, MERCOSUR y la renovación de México y Chile). Eso no implica solo la incorporación de cláusulas de regulación de los flujos migratorios tanto en relación a los trabajadores asalariados como en relación a la prestación de servicios. Pero también se deben incorporar compromisos para el respeto de los derechos fundamentales de los migrantes y sus familias que están estandarizados en los instrumentos internacionales. Con ello no solo se establecerían obligaciones recíprocas exigibles¹²² sino que se contribuiría la mejora de la gobernanza global de las migraciones. Complementariamente los tratados deberían

¹²² La contractualización supone un compromiso recíproco mutuamente exigible y no una imposición unilateral como ocurre actualmente en el vigente Sistema de Preferencias Generalizadas Plus en el que para gozar de las preferencias arancelarias se exige la firma de determinados acuerdos de la OIT.

establecer instrumentos de coordinación de políticas y prever incentivos a una mejor gestión de las migraciones que permita a los gobiernos de los países con menos recursos afrontar el esfuerzo que requieren las políticas migratorias y otras medidas complementarias relacionadas con el mercado de trabajo y la mejora de las condiciones de vida de la población.

La mejora de la coordinación de las políticas migratorias europeas es también un instrumento que tiende a reforzar la coherencia global de la política migratoria europea, lo cual es un efecto positivo. Pero también se observan efectos no deseables cuando el proceso de convergencia de las políticas comunitarias que se está implementando puede redundar en un empeoramiento de los estándares que algunos países miembros venían aplicando (como parece que va a ocurrir en algunos aspectos con la directiva de retorno). La armonización de políticas migratorias en la UE no debe hacerse a la baja, sino que debe contribuir a elevar los estándares de los Estados miembros aunque sea a distintas velocidades, garantizando que no se producen regresiones.

El derecho al trabajo está en la base de las políticas de desarrollo, constituye una fuente de riqueza en interés general al tiempo que es una herramienta de progreso individual. El diálogo sobre políticas migratorias debe incorporar plenamente esa dimensión del diálogo social. Al tiempo la dimensión migratoria de las políticas laborales y sociales debe ser plenamente incorporada, tanto en el diseño de las políticas de cooperación entre ALC y la UE, como en el diseño e implementación de la propia agenda social y de competitividad que deberá renovarse a partir de la revisión de la Estrategia de Lisboa sobre Crecimiento y Competitividad y la Agenda Social europea en el 2010. Existe pues una vinculación entre el diálogo sobre cohesión social y el diálogo sobre migraciones que no debería ser obviado y que exige incorporar a los actores sociales implicados en el diseño de una agenda complementaria.

PARTE IV EL DIÁLOGO SOBRE MIGRACIONES ENTRE LA UE Y ALC

1. LA CONSTRUCCIÓN DE UN DIÁLOGO POLÍTICO UE-ALC EN MATERIA DE MIGRACIONES

No ha sido hasta fechas recientes que, en el marco de la construcción de una política europea global de inmigración, la UE ha abierto diálogos específicos con sus contrapartes en África, Asia y América Latina. Mientras el diálogo con los países africanos se ha desarrollado con cierta intensidad a partir de 2005 (véase capítulo 3 de este informe), el diálogo con los países latinoamericanos en materia de inmigración no se ha consolidado aún con la misma intensidad. A pesar de ello sí ha habido iniciativas de diálogo desde los años ochenta, aunque no focalizadas exclusivamente en el fenómeno migratorio.

1.1. EL DIÁLOGO POLÍTICO ENTRE UE-AL

El diálogo UE-AL se inició a raíz de la crisis centroamericana y del denominado Proceso de San José en los años ochenta. En aquel entonces, la agenda migratoria se centró en los refugiados de guerra y los procesos de migración intrarregionales, así como en los exiliados políticos que huían de las dictaduras latinoamericanas. Hoy, el contexto migratorio es distinto, lo que ha tenido un claro impacto en los instrumentos y mecanismos de gestión migratoria. Los foros de diálogo se han ido diversificando y

acomodando a las cambiantes coyunturas de la integración latinoamericana. Debido al estancamiento del Mercosur, la crisis de la Comunidad Andina y el surgimiento de UNASUR, la UE ha abierto nuevos diálogos con socios individuales como Brasil, Colombia o Perú que se unen a los existentes con México y Chile. La opción por el diálogo bilateral (UE-Estado tercero) en detrimento al diálogo regional al que la UE inicialmente había priorizado, ha dado lugar a que en la actualidad existan diez foros políticos generales con el conjunto de la región y con socios subregionales e individuales de ALC. A ello hay que sumar los encuentros de organizaciones de la sociedad civil y los diálogos sectoriales.

Foros de diálogo político general UE-ALC

Interregionales	Subregionales	Bilaterales
Cumbres UE-ALC	Proceso de San José con AC	Diálogo UE – Brasil (Cumbres)
Asamblea Euro-Latinoamericana (EUROLAT)	Diálogo UE-Mercosur	Diálogo UE-México (Cumbres previstas)
Reuniones UE-Grupo de Río	Diálogo UE-Comunidad Andina	Diálogo Chile-UE (Cumbres Troika)
	Diálogo UE-Caribe	Colombia y Perú ¹²³

Desde la mitad de los años noventa, el diálogo político ha venido muy condicionado por la negociación de los acuerdos de asociación en los que se incluye la creación de una Zona de libre comercio. Ya se firmaron con Chile, México y el Caribe y está negociando con otros socios de la región (Mercosur, Colombia y Perú, Centroamérica). Con la excepción de la Cumbres UE-Brasil ya mencionada, la migración apenas ha formado parte de la agenda de diálogo político con socios subregionales o en el diálogo de carácter bilateral. Aún cuando el tema migratorio sigue estando prácticamente ausente en los foros políticos, desde 2004 forma parte de la agenda de las Cumbres UE-ALC. Hasta la actualidad han tenido lugar tres encuentros centrados en la migración, cuyas recomendaciones fueron recogidas en las Declaraciones finales de las Cumbres. Se trata de los encuentros celebrados en Quito (2004), Cartagena (2006) y Bruselas (2008):

- La primera reunión celebrada en marzo de 2004 analizó por primera vez las remesas y los flujos (legales e ilegales) de migración, sus causas y consecuencias sociales, políticas y económicas en los países emisores y receptores de migrantes. El resultado se reflejó en la Declaración de Guadalajara/México (2004) que incluye principios importantes para el actual diálogo sobre migración, entre ellos, el “enfoque integral de la migración”, y “el pleno respeto de los derechos humanos de todos los migrantes, sin importar su estatus; el reconocimiento de la contribución de los migrantes al desarrollo económico y a la vida social y cultural de los países de destino” (puntos 35 y 36);
- En la segunda reunión, antes de la Quinta Cumbre, se sugiere por primera vez la posibilidad de un diálogo específico sobre migraciones. En sus puntos 49 y 50, la Declaración de Viena (2006) afirma “nos comprometemos a avanzar en nuestro diálogo integral sobre migración mediante la intensificación de nuestra cooperación y entendimiento mutuo sobre todos los aspectos de la migración en ambas regiones y destacamos nuestro compromiso de proteger eficazmente los derechos humanos de todos los migrantes”.
- La tercera reunión avanzó en la construcción de consensos y reiteró “la necesidad de una política migratoria integral, analizar las causas de la migración y proseguir el

¹²³ Bolivia y Ecuador se retiraron de las negociaciones CAN-UE y Venezuela salió del bloque.

diálogo”¹²⁴. De allí que la migración ocupe un mayor espacio en la VIª Cumbre de Lima que reconoce “el impacto positivo de los flujos de migración en ambas direcciones” y “que la pobreza es una de las causas básicas de la migración. Por primera vez se habla del “principio de la responsabilidad compartida” y un “enfoque comprensivo de la migración internacional, incluyendo la gestión ordenada de los flujos migratorios, concentrándonos en los beneficios mutuos para los países de origen y de destino, y promoviendo el reconocimiento y la toma de conciencia pública sobre la importante contribución económica, social y cultural de los migrantes a las sociedades receptoras”.

Estas declaraciones muestran que el tema de las migraciones está ahora más presente en la agenda del diálogo político. Sin embargo, la retórica de los discursos aún no se ha transformado en políticas o en acciones. En realidad, las políticas responden más a intereses domésticos que bi-regionales y, en el ámbito de lo doméstico los intereses comunes tienden a desaparecer. Más allá de las limitaciones del espacio de diálogo bi-regional es importante señalar que el tema de las migraciones ha incrementado su importancia porque la comunitarización de parte de su regulación hace que los Estados miembros y sus contrapartes tengan que ajustar sus políticas nacionales a la normativa común y eso afecta al *statu quo* bilateral previo. Es paradigmático el caso de España que paulatinamente ha ido incorporando la exigencia de visado a países de América Latina anteriormente exentos bajo la cobertura de la política común de visados en el Espacio Shengen. La repercusión de estos cambios en las migraciones entre ALC y España son de fuerte impacto dado que es el principal receptor de inmigrantes latinos en la UE. Esto junto a la negativa acogida de la Directiva de retorno en los países de ALC ha provocado la necesidad de reorientar el diálogo hacia una agenda más global. La directiva de retorno marcó un punto de inflexión en las relaciones entre ALC y la Unión Europea en temas migratorios. Las duras críticas con los que los países ALC acogieron la directiva de retorno, y por extensión, la política europea de inmigración, tampoco fueron bien recibidos por muchos países europeos, que veían en los países LAC una falta de voluntad en la gestión ordenada de los flujos migratorios. Por un lado, la directiva consiguió que, por primera vez, los temas migratorios adquirieran un peso relevante en el marco del diálogo UE-LAC. Pero por el otro, evidenció que la falta de diálogo y conocimiento mutuo dificultaba un entendimiento clave a la hora de gestionar el fenómeno migratorio desde una perspectiva global, como la UE reconoce desde 2005 mediante el Enfoque Global.

1.2 EL INICIO DE UN DIÁLOGO ESTRUCTURADO UE-ALC SOBRE MIGRACIÓN

La idea de iniciar un diálogo político UE-ALC sobre migración surgió a iniciativa de EUROLAT¹²⁵, la Asamblea Parlamentaria birregional. Con vistas a la V Cumbre UE-ALC celebrada en mayo de 2008 en Lima, EUROLAT señaló la necesidad de “establecer un diálogo birregional sistemático sobre migración, en el que las cuestiones relativas a la inmigración ilegal y las posibilidades de migración legal ocupen un lugar prioritario, que garantice la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, y profundice la cooperación con los países latinoamericanos de origen y tránsito, conforme a un mismo criterio global, equilibrado y específico”. Asimismo, EUROLAT sugirió la oportunidad de “Crear un Observatorio de la Migración, encargado del seguimiento permanente y detallado de todas las cuestiones vinculadas con los flujos migratorios en el área eurolatinoamericana”.

¹²⁴ Tercera Reunión de Expertos de los Países de la Unión Europea y de América Latina sobre Migración, Bruselas, 10-11 de marzo de 2008. Informe Final Conjunto, punto. 14.

¹²⁵ Véase Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat), Mensaje a la V Cumbre UE-ALC de Lima de 16 y 17 de mayo de 2008, Lima, 1 de mayo de 2008.

Todos estos elementos fueron recogidos por la mesa directiva de EUROLAT, que decidió, en febrero de 2009, crear un Grupo de Trabajo sobre “Migración en las relaciones UE- ALC” a propuesta latinoamericana. En su primera reunión en abril de 2009 en Madrid, se determinó su mandato: (1) formular los principios básicos para lograr un consenso euro-latinoamericano en materia de migración, que “incluya un trato diferenciado y privilegiado en la aplicación de la legislación europea en materia de migración en relación con los emigrantes provenientes de ALC”; (2) el seguimiento de la transposición en la legislación interna de los países UE de la Directiva de Retorno y “del conjunto de la legislación de la UE en materia de migración y asilo y (3) el impulso para la puesta en marcha del Observatorio Euro-Latinoamericano sobre Migración.

La progresiva relevancia que ha adquirido el tema en la agenda bi-regional ha culminado en el reciente inicio de un Diálogo Estructurado sobre Migración¹²⁶. Este resultado, por un lado, responde a la apertura de diálogos sobre migración de la UE con otras regiones en el marco del Enfoque Global de Migración, y al aumento de los flujos de inmigrantes latinoamericanos. Por el otro, responde a la presión de EUROLAT y a la consolidación de las migraciones como un tema de agenda en relaciones bilaterales. El diálogo birregional estructurado y global sobre migraciones consolida, así, los compromisos de la V Cumbre UE-ALC, y se sustenta en la necesidad de generar mayores dinámicas de información y comunicación.

Recogiendo los tres ámbitos identificados en la Declaración de Lima el diálogo se estructurará en tres grandes bloques: Los vínculos entre migración y desarrollo; las migraciones regulares y las migraciones irregulares. Pero dentro de estos ámbitos se entienden comprendidos diversos aspectos. Respecto a la relación desarrollo y migraciones se identifican como temas: las causas de la migración, el efecto de las remesas, la prevención de la fuga de cerebros los beneficios mutuos y el fortalecimiento de las autoridades competentes. Respecto a la gestión de la migración legal se tratarán los derechos y deberes de los migrantes tanto en la entrada, como en la permanencia y la salida, el reconocimiento de las calificaciones, la migración circular y la reunificación familiar; Finalmente en la migración irregular tratará sobre la normativa aplicable a los migrantes irregulares, medidas hacia los grupos vulnerables, el retorno en condiciones dignas y los condiciones de readmisión. En esta última se observa la gran preocupación que ha generado en América Latina la aprobación de la Directiva de retorno y las consecuencias de su transposición. Dado que en América Latina existen varios foros regionales sobre estas cuestiones sería conveniente buscar una cierta convergencia de los diálogos en los temas pertinentes.

En líneas generales, el objetivo del diálogo estructurado es identificar desafíos comunes y áreas de cooperación mutua, y definir conjuntamente nuevas respuestas y políticas de migración basadas en la responsabilidad compartida, el compromiso y la voluntad de las partes. Como actividades se identifican el intercambio de ideas y de información, identificación de buenas prácticas en ambas regiones e identificación de áreas de mutuo interés que requieran una respuesta común. En cuanto a los participantes, se prevén reuniones regulares entre altos representantes gubernamentales de ambas regiones y la creación, en Bruselas, de un Grupo de Trabajo de expertos europeos y latinoamericanos para facilitar y preparar el diálogo oficial de alto nivel. Inicialmente promovido por EUROLAT, el diálogo está protagonizado por la CE que lo organiza y gestiona como principal entidad coordinadora. Pero el PE ocupará un lugar prominente en el marco del Diálogo Estructurado al haber sido el impulsor del lanzamiento de este diálogo sectorial,

¹²⁶ Council of the European Union, *Launch of the EU-LAC Structured Dialogue on Migration*, Bruselas, 30 de junio de 2009.

También debería incorporarse al Comité de las Regiones¹²⁷ que representa la dimensión local de la migración y el Comité Económico y Social que vela por los derechos laborales y la integración de los inmigrantes. Por su parte, los países de América Latina estarán representado a través de representantes ministeriales de los países más afectados, EUROLAT (Parlamentos regionales), expertos en temas migratorios, así como las diversas asociaciones de migrantes en los países de destino y de origen. Sería deseable que también participaran representantes de las entidades de integración como MERCOSUR, SICA, UNASUR o CARICOM y a las organizaciones internacionales especializadas en temas migratorios que trabajan en la región como la OIM y la OIT para incorporar la dimensión global de la gobernanza de las migraciones.

El establecimiento de un Diálogo Estructurado debe servir para construir medidas de confianza, resolver conflictos y crear consensos sobre la base del principio de reciprocidad y diversidad. Las migraciones son un tema especialmente sensible para ambas regiones¹²⁸ aunque se difieran en los enfoques sobre las mismas. Así, la UE insiste en la necesidad de prevenir y luchar contra la “migración irregular” mientras los representantes latinoamericanos hacen hincapié en los derechos del inmigrante y los beneficios para los países de destino. Sin embargo, al interior de ambas regiones también se reproducen algunas divergencias entre países emisores y las soluciones que se dan al interior de cada región pueden ser objeto de análisis común. El análisis sobre causas y consecuencias implica ir más allá de políticas regulatorias y conduce necesariamente en políticas que inciden en los derechos humanos y políticos de los migrantes y sus familias pero también de las sociedades de expulsión y acogida por lo que se requiere un enfoque multinivel y participativo en la elaboración de las respuestas. El Diálogo Estructurado UE-ALC en materia migratoria es una oportunidad para que América Latina y Europa construyan alianzas que no solo mejoren la gestión de los flujos humanos y garanticen la seguridad de las personas sino que además contribuyan a la elevación de los estándares de protección de los derechos humanos y la mejora de las condiciones de vida de alcance global.

1. 3 LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2010, UN PUNTO DE INFLEXIÓN

La presidencia española puede tener un valor añadido en aquellas áreas geográficas consideradas prioritarias por la acción exterior española, como es América Latina, los países del sur del Mediterráneo y África Subsahariana. En este contexto, la presidencia española llega en un momento clave, en el que hay que avanzar en el conocimiento mutuo a través del diálogo y el intercambio de buenas prácticas en temas específicos que generan preocupación en ambos lados del Atlántico. Las migraciones ocuparán un espacio importante en la próxima Cumbre UE-ALC prevista para celebrar en mayo de 2010 bajo presidencia española, pero para que se alcancen acuerdos concretos es necesario que el diálogo estructurado establezca los principios básicos, profile los ámbitos específicos, establezca objetivos e identifique los instrumentos adecuados con una hoja de ruta pactada aunque sea a distintas velocidades.

Después de dos reuniones de alto nivel celebradas bajo la presidencia sueca a lo largo del segundo semestre de 2010, la presidencia española llevará a cabo dos reuniones

¹²⁷ Véase el Dictamen del Comité de Regiones sobre el tema “Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias”, Bruselas, CDR 91/2009 final.

¹²⁸ Discurso de inauguración de Benita Ferrero-Waldner del Diálogo sobre Migración, Bruselas, 30 de junio de 2009. Véase también la crítica de las políticas de la UE de Armanda Susana Genem (Parlatino), Documento de Trabajo sobre Migración en las relaciones UE-AL, Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, Eurolat, Bruselas, 10 de octubre de 2008.

más, en las que se plantearan los temas que, de mutuo acuerdo, se han considerado los más importantes. Las reuniones de alto nivel previstas deben continuar con los trabajos que, bajo presidencia sueca, se centraron en temas como las remesas o las migraciones circulares. En febrero tendrá lugar una primera reunión de alto nivel focalizada en “Educación, Sanidad e Inmigración”, mientras en marzo se celebrará una segunda centrada en “Familias, Grupos vulnerables e Inmigración”. El objetivo de estas reuniones no es tanto llegar a acuerdos que generen obligaciones como promover una fluida relación basada en el diálogo, el respeto y la confianza mutuos.

En el partenariado estratégico con América Latina y Caribe (ALC-UE) las respuestas políticas que más acuerdo concitan son aquellas destinadas a luchar contra la pobreza y a promover unos flujos migratorios ordenados. La integración de los inmigrantes, la facilitación y abaratamiento de la transferencia de remesas o la lucha contra las redes de trata de personas son temas que deben poder tratarse con un diálogo reforzado y una mayor colaboración, haciendo un especial esfuerzo por parte de la presidencia española en despejar los malentendidos y corregir las desconfianzas surgidas a raíz de la aprobación de la Directiva de Retorno.

Asumiendo que el diálogo estructurado UE-ALC sobre migración se alargará durante 2010, sería oportuno que la presidencia española empezará a plantear los retos del día después. El intercambio de información y conocimientos debe servir para promover la implementación de los instrumentos migratorios de los que dispone la Unión Europea en el escenario ALC, buscando el consenso en la gestión de unos flujos migratorios ordenados que eviten la irregularidad y promuevan, en la medida de lo posible, la circularidad, especialmente de los trabajadores altamente cualificados. En este sentido, se podría analizar la viabilidad de establecer un partenariado piloto de movilidad, similar a los acordados con Cabo Verde y Moldavia y previstos con Georgia y Senegal, o promover acuerdos migratorios de ‘nueva generación’ entre la UE y determinados países ALC. La presidencia española puede servir también para revitalizar y dotar de una dimensión europea al diálogo iberoamericano de migraciones, recogiendo las conclusiones de la Declaración de Salamanca de 2005, en las que se instaba a los líderes iberoamericanos a “diseñar un marco iberoamericano de migraciones basado en la canalización ordenada y la regulación inteligente de los flujos migratorios”.

ANEXOS

Como trabajos previos a la elaboración del presente informe se elaboraron 10 estudios con contenidos específicos encargados a especialistas en temas migratorios:

Estudio específico	Investigador/es	Institución
Dimensión y dinámicas del fenómeno migratorio entre América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE).	Mariana Foglia Pamela Urrutia	Programa América Latina Programa Migraciones CIDOB
El proceso de construcción de la política europea de inmigración y sus repercusiones en la relación con ALC.	Gemma Pinyol	Programa Migraciones CIDOB
Cooperación y políticas migratorias en ALC.	Florencio Gudiño	Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Los acuerdos bilaterales y regionales como instrumento de gestión de los flujos laborales entre la UE y ALC.	Lorenzo Cachón	Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid (UCM)
La lucha contra la inmigración irregular: instrumentos de retorno y readmisión en el marco de la relación UE - ALC.	David Moya	Facultad de Derecho Universidad de Barcelona
Política de visados y libre circulación en el contexto de las relaciones entre la UE y ALC.	Alejandro del Valle	Facultad de Derecho Universidad de Cadiz
La coherencia de las políticas: migraciones y desarrollo en el marco de la cooperación entre la UE y ALC	Anna Ayuso	Programa América latina CIDOB
Remesas, movilidad del capital humano y desarrollo económico.	Andrés Solimano	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
La construcción de un diálogo político sobre las migraciones en el marco UE-ALC.	Susanne Gratius y Laura Tedesco	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)
La aplicación del enfoque global en ALC.	Anna Ayuso Gemma Pinyol	Programa América Latina Programa Migraciones CIDOB

1. Antecedentes de los instrumentos de retorno y readmisión en el marco de la relación UE-ALC. Los primeros instrumentos de aproximación legislativa.

Primera fase: En 1990 se adoptó el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1985 (CAAS), que puso las bases para dar un salto cualitativo en la cooperación policial y judicial penal entre los Estados miembros, y en lo que aquí nos ocupa, las bases del actual sistema de control de entrada de extranjeros por las fronteras exteriores de la Unión. Como instrumento de coordinación de la actividad de los Estados y en particular de sus policías, el Convenio instituyó un sistema informático - bajo las siglas SIS- que daría acceso a una gran base de datos organizada por categorías de datos, como coches robados, explosivos, drogas, etc., entre los cuales el SIS debía albergar datos sobre extranjeros considerados no admisibles por los Estados signatarios del Convenio, a fin de que pudieran ser detectados en los puestos de control migratorio en las fronteras exteriores de Schengen o en otros controles de

identidad en el territorio de los Estados (art. 92 CAAS). Al incorporar esta función, los Estados impulsores del Convenio tuvieron que definir mínimamente, partiendo de la diversidad de medidas de alejamiento nacionales, lo que debían considerarse como extranjeros “no admisibles” para ofrecer así alguna guía a los Estados encargados de volcar tales registros en la nueva base de datos (art. 96 CAAS, actualmente art. 24 del Reglamento SIS-II). Con el tiempo y un cierto rodaje del sistema, se fue elaborando un cuerpo de decisiones sobre la interpretación más adecuada de estos preceptos, pero sobre todo puso de manifiesto la necesidad de avanzar hacia una mayor aproximación legislativa de estas figuras.

Segunda fase: La reforma de Ámsterdam y el Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999 abren una segunda fase en el proceso de creciente integración comunitaria de las medidas de alejamiento, al permitir la incorporación del acervo Schengen a la Unión y dotar a la Comunidad de nuevas competencias en este ámbito, recogidas en el Título IV TCE. En este marco renovado de cooperación se inscribe la *Directiva del Consejo 2001/40/EC de 28 de mayo de 2001 sobre reconocimiento mutuo de decisiones de expulsión de nacionales de países terceros*¹²⁹, cuyo contenido era fundamentalmente equivalente al art. 25 del Convenio de Schengen, pero que tenía por objeto completar el sistema instituido por el Convenio permitiendo la ejecución de medidas de expulsión de extranjeros localizados en el interior de un Estado miembro con una expulsión decretada por otro Estado miembro. Poco más tarde, el informe de la Comisión Europea de 15 noviembre de 2001 “*Una política común de inmigración ilegal*”¹³⁰ y el ulterior “*Plan de Acción contra la inmigración ilegal*”¹³¹, ofrecerán un marco conceptual de referencia en el planteamiento de las medidas contra la inmigración ilegal, en el que se inscribe el posterior “*Libro Verde sobre una Política de Retorno*”¹³² elaborado por la Comisión Europea en octubre de 2002, de entre cuyas medidas debe destacarse la propuesta de una regulación común sobre el retorno de extranjeros, propuesta que pocos años después se materializaría con la presentación de un proyecto de Directiva de Retorno, que abre una nueva fase de desarrollo de las políticas comunitarias en este ámbito, fase que girará fundamentalmente entorno al despliegue de esta disposición y la adopción de otras medidas complementarias o relacionadas, como por ejemplo el Fondo de Retorno o el limitado Tratado de Prüm¹³³.

Tercera fase: La tercera fase se inicia con presentación por la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo el 1 de septiembre de 2005, de la propuesta de *Directiva relativa a los procedimientos y normas comunes en los EEMM para el retorno*

¹²⁹ DOCE L-149, 02/06/2001 p. 34-36. Véanse al respecto las condenas por incumplimiento (parcial) en la transposición de la directiva contra Italia y Bélgica en las STJCE Comisión v. Luxemburgo de 8 de septiembre de 2005 (C-448/04) y STJCE Comisión v. Italia de 8 de septiembre de 2005 (C-462/04).

¹³⁰ Informe COM 2001 672 final “Una política común de inmigración ilegal” “disponible en http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/illegal/doc_immigration_illegal_en.htm.”

¹³¹ Propuesta de Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, DOCE C 142 de 14 de junio de 2002.

¹³² Libro Verde relativo a una política comunitaria en materia de retorno de los residentes ilegales [COM(2002) 175 final; no publicado en el DOCE].

¹³³ Es este un convenio que sigue la estela del CAAS, su predecesor y con el que comparte grandes similitudes, objeto de fuertes críticas por eludir el marco de trabajo comunitario (desdeñando incluso la vía de cooperación reforzada) y de muy limitado alcance en materia de inmigración ilegal, pues apenas instituye unos asesores especializados en documentos falsos, reiterando algunos de los mecanismos y obligaciones preexistentes de colaboración en la adopción de medidas de repatriación, recogidas ya en las Directivas de 2003 sobre asistencia en repatriación por vía aérea y la Decisión de 2004 sobre vuelos conjuntos para la expulsión de extranjeros.

*de nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en el territorio*¹³⁴ (Directiva de Retorno), aprovechando la introducción del procedimiento de codecisión por mayoría cualificada en el Consejo¹³⁵. La Directiva se inscribe en un proceso de progresiva pero fragmentada construcción de un Derecho Comunitario de Extranjería, que necesita recurrir a una serie de conceptos y procedimientos básicos comunes a todos los Estados, para lo cual la Directiva opera con voluntad armonizadora pero sin caer en la completa uniformización de las medidas de alejamiento. Con ello la Directiva garantiza una mínima seguridad jurídica así como la operatividad del conjunto del sistema de control migratorio que la Unión está construyendo; y para la cual las medidas de coordinación y reconocimiento mutuo anteriores resultaban insuficientes¹³⁶.

2. Acuerdos bilaterales en materia de seguridad social entre España y países de ALC.

- Acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú para la cooperación en materia de inmigración, Madrid el 6 de julio de 2004, BOE 237 de 1 de octubre de 2004.
- Convenio de seguridad social entre el Reino de España y la República Argentina, BOE. núm. 297 del 10 de diciembre de 2004.
- Convenio de seguridad social entre el Reino de España y la República Federativa de Brasil, de 16 de mayo de 1991, en vigor desde 1 de diciembre de 1995, BOE núm. 13, de 15 de enero de 1996.
- Convenio de seguridad social entre el Reino de España y la República de Chile, de 28 de enero de 1997, en vigor desde el 13 de marzo de 1998, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1998.
- Convenio de 8 de mayo de 1974, adicional al Convenio de seguridad social hispano-ecuatoriano, en vigor desde 1 de julio de 1975, BOE núm. 180, de 29 de julio de 1975.

¹³⁴ COM (2005)391 final, así como [SEC (2005)1057 y SEC (2005)1175]. El texto y los anexos fueron remitidos al Comité de las Regiones, al Parlamento Europeo y al Consejo. A la lenta tramitación durante 2005 y 2007, le siguió una intensa negociación a varias bandas, que espoleada por el fantasma de la larga y agitada tramitación de la Directiva de Reagrupación Familiar así como por el incentivo de beneficiarse del Fondo de Retorno como referentes, allanó su aprobación en el Parlamento Europeo y permitió intensificar y concentrar las discrepancias en el seno del Consejo en unas pocas disposiciones durante los meses de abril y mayo de 2008, que culminaron el 5 de junio de 2008 con un acuerdo en el Consejo de Ministros de Justicia e Interior sobre un texto común que acabaría contando con el beneplácito del Parlamento, aunque con disensiones en el Grupo Socialista y la oposición de los Verdes o la Izquierda (369 votos a favor, 197 en contra y 106 en blanco, de un total de 662 votos emitidos).

¹³⁵ Art. 251 del TCE con efectos a partir de enero de 2005. Decisión del Consejo 2004/927/CE de 22 de diciembre de 2004 por la que determinados ámbitos cubiertos por el Título IV de la Tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se regirán por el procedimiento previsto en el artículo 251 de dicho Tratado (DOCE L-396/45, de 31/12/2004). El procedimiento de codecisión pasará a ser el procedimiento legislativo ordinario en este ámbito una vez se apruebe el Tratado de Lisboa (arts.62.2, 63.2, 63.a.2 TFUE en relación al art. 251 TFUE, en numeración conforme a la redacción consolidada recogida en el DOCE C-306/61, 17/12/2007).

¹³⁶ Estudio de Impacto, Anexo a la propuesta inicial de Directiva presentada por la Comisión Europea, SEC (2005) 1057.

- Convenio de seguridad social entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos, de 25 de abril de 1994, en vigor desde 1 de enero de 1995, BOE. núm. 65, de 17 de marzo de 1995.
- Convenio de seguridad social entre la república del Paraguay y el reino de España, BOE núm. 28, de 2 de febrero de 2006.
- Convenio de seguridad social entre el reino de España y la república del Perú, hecho "ad referendum", en Madrid el 16 de junio de 2003, en vigor desde el 1 de febrero de 2005, BOE. núm. 031 de 5 de febrero de 2005.
- Convenio de seguridad social entre el reino de España y la República Dominicana, de 1 de julio de 2004, en vigor desde 1 de julio de 2006, BOE núm. 139, de 12 de junio de 2006.
- Convenio de seguridad social entre el reino de España y la República Oriental del Uruguay, de 1 de diciembre de 1997, en vigor desde 1 de abril de 2000, BOE. núm. 47, de 24 de febrero de 2000
- Convenio de seguridad social entre España y Venezuela, de 12 de mayo de 1988, en vigor desde 1 de julio de 1990, BOE núm. 162, de 7 de julio de 1990.

3. Cuadro comparativo de contenido del acuerdo firmado entre España y Colombia y entre España y Ecuador relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios.

COLOMBIA	ECUADOR
Título: "Acuerdo entre España y Colombia relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales"	Título: "Acuerdo entre el Reino de España y la República de Ecuador relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios"
Firmado: 21 mayo 2001	Firmado: 29 mayo 2001
Publicado: BOE, 4 julio 2001	Publicado: BOE, 10 junio 2001
En vigor: desde 21 mayo 2001	En vigor: desde 28 junio 2001
CONTENIDO DE LOS ACUERDOS	
Preámbulo ✓ Afán de reafirmación de especiales vínculos históricos y culturales ✓ Desarrollo del Tratado General de Cooperación y Amistad de 1992 ✓ Deseo de regular los flujos migratorios de forma ordenada ✓ Protección trabajadores colombianos en España ✓ Migración fenómeno social enriquecedor ✓ Respeto legislaciones nacionales y Convenios internacionales ✓ Respeto derechos humanos y prevención migraciones clandestinas y explotación laboral	Preámbulo ✓ Afán de reafirmación de especiales vínculos históricos y culturales ✓ Convenio doble nacionalidad de 1994, Acuerdo supresión de visados de 1963 y de Seguridad Social de 1960 ✓ Deseo de regular los flujos migratorios de forma ordenada ✓ Protección trabajadores ecuatorianos en España ✓ Migración fenómeno social enriquecedor ✓ Respeto legislaciones nacionales y Convenios internacionales ✓ Respeto derechos humanos y prevención migraciones clandestinas y explotación laboral
<i>Capítulo Preliminar</i>	
Art. 1. Las autoridades competentes son:	Art. 1. Las autoridades competentes son:

✓ Por España: Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales ✓ Por Colombia: Ministerios de Relaciones Exteriores, de Trabajo y Seguridad Social y el Departamento Admvo. de Seguridad	✓ Por España: Ministerios de Asuntos Exteriores, del Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales ✓ Por Ecuador: Ministerio de Relaciones Exteriores
Art. 2. Se consideran “trabajadores migrantes” a los ciudadanos colombianos autorizados a ejercer una actividad remunerada por cuenta ajena en España	Art. 2. Se consideran “trabajadores migrantes” a los ciudadanos ecuatorianos autorizados a ejercer una actividad remunerada por cuenta ajena en España
<i>Capítulo 1. Comunicación de las ofertas de empleo</i>	
Art. 3. España comunicará a Colombia a través de la Embajada en Bogotá “el número y características de las necesidades de mano de obra cualificada y no cualificada teniendo en cuenta la existencia de ofertas de empleo”. Colombia, a través del SENA comunicará la posibilidad de satisfacer dichas ofertas con trabajadores colombianos. La oferta de empleo debe indicar: a) sector y zona geográfica de actividad b) número de trabajadores a contratar c) fecha límite de selección d) duración del contrato e) informaciones sobre condiciones de trabajo, actividad y oficio, salarios, alojamiento y retribución f) fechas de llegada de trabajadores a España g) quien cubre los gastos del desplazamiento (billete aéreo y trámites administrativos) Las ofertas que lleguen por otra vía serán comunicadas a las autoridades españolas	Art. 3. España comunicará a Ecuador a través de la Embajada en Quito “el número y características de las necesidades de mano de obra cualificada y no cualificada teniendo en cuenta la existencia de ofertas de empleo”. Ecuador comunicará la posibilidad de satisfacer dichas ofertas con trabajadores ecuatorianos. La oferta de empleo debe indicar: a) sector y zona geográfica de actividad b) número de trabajadores a contratar c) fecha límite de selección d) duración del contrato e) informaciones sobre condiciones de trabajo, actividad y oficio, salarios, alojamiento y retribución f) fechas de llegada de trabajadores a España Las ofertas que lleguen por otra vía serán comunicadas a las autoridades españolas
<i>Capítulo 2. Valoración de requisitos profesionales, viaje y acogida de los trabajadores migrantes</i>	
Art. 4. Las autoridades españolas hacen la preselección de candidatos, pudiendo participar el empleador o su representante, a partir de la información suministrada por el SENA. Esa información tendrá como objetivo “la selección de los trabajadores más idóneos en relación con las ofertas” y la formación e información de los trabajadores. Los trabajadores seleccionados pasan un examen médico antes de la firma del contrato. El contrato puede ser sustituido por un “Documento análogo”. Se entrega una copia del contrato a las	Art. 4. La preselección de candidatos la hace una Comisión de selección hispano-ecuatoriana, pudiendo participar el empleador o su representante. La Comisión la forman representantes de las Partes contratantes y podrán participar como asesores, cuando ambas partes lo soliciten, representantes de agentes sociales u ONGs. La Comisión tiene como objetivo “la selección de los trabajadores más idóneos en relación con las ofertas” y la formación e información de los trabajadores. Los trabajadores seleccionados pasan un examen médico antes de la firma del contrato y “en su caso, un período previo de formación”. El contrato puede ser sustituido por un “Documento análogo”. Se entrega una copia del contrato a las autoridades ecuatorianas.

autoridades colombianas Los visados serán tramitados con carácter de urgencia	Los visados serán tramitados con carácter de urgencia
Art. 5. Las autoridades de Colombia darán las máximas facilidades para el proceso de selección. Los trabajadores recibirán información para llegar al destino e informes sobre permanencia, trabajo, alojamiento, salarios, derechos, deberes y garantías laborales. Las autoridades españolas les proporcionarán permisos de residencia y trabajo	Art. 5. Las autoridades de Ecuador y las españolas darán las máximas facilidades a la Comisión de Selección. Los trámites del viaje corren a cargo de los interesados. Los trabajadores recibirán información para llegar al destino e informes sobre permanencia, trabajo, alojamiento, salarios, derechos, deberes y garantías laborales. Las autoridades españolas les proporcionarán permisos de residencia y trabajo
<i>Capítulo 3. Derechos y condiciones laborales y sociales de los trabajadores migrantes</i>	
Art. 6. Una vez concedidos los permisos, cada parte concederá a los nacionales de la otra parte facilidades para la realización de actividades lucrativas laborales por cuenta ajena. Los trabajadores colombianos podrán reagrupar a su familia según las normas españolas.	Art. 6. Una vez concedidos los permisos, cada parte concederá a los nacionales de la otra parte facilidades para la realización de actividades lucrativas, laborales o profesionales, por cuenta propia o ajena. Los trabajadores ecuatorianos podrán reagrupar a su familia según las normas españolas.
Art. 7. La remuneración y alta en la Seguridad Social se rigen por la legislación española.	Art. 7. La remuneración y alta en la Seguridad Social se rigen por la legislación española.
Art. 8. Los trabajadores migrantes tendrán las obligaciones y beneficios de la Seguridad Social en los términos previstos en la legislación, salvo que los Acuerdos internacionales sean más beneficiosos.	Art. 8. Los trabajadores migrantes tendrán las obligaciones y beneficios previstos en el Convenio hispano-ecuatoriano de Seguridad Social (1960 y 1974).
Art. 9. Las diferencias entre patronos y trabajadores se resolverán según las normas españolas y los Convenios bilaterales	Art. 9. Las diferencias entre patronos y trabajadores se resolverán según las normas españolas y los Convenios bilaterales
<i>Capítulo 4. Disposiciones especiales sobre los trabajadores de temporada</i>	
Art. 10. Es “trabajador temporero” el colombiano que “realiza actividad de temporada o campaña y es titular de un contrato de trabajo cuya duración esté de acuerdo con las características y el período de tiempo de las citadas campañas”. Deberá garantizarse que estén alojados en condiciones de dignidad e higiene adecuadas.	Art. 10. Es “trabajador temporero” el ecuatoriano “autorizado a entrar y salir del territorio español en el marco del presente Acuerdo, en orden a la realización de actividades de temporada o campaña, y siendo titular de un contrato de trabajo cuya duración esté de acuerdo con las características y período de tiempo de las citadas campañas”.
Art. 11. La selección de temporeros se hace de acuerdo a las normas generales de este Convenio. Sus condiciones de trabajo se recogerán en el contrato y serán conforme a los Convenios colectivos y a la legislación española.	Art. 11. La selección de temporeros se hace de acuerdo a las normas generales de este Convenio. Sus condiciones de trabajo se recogerán en el contrato y serán conforme a los Convenios colectivos y a la legislación española.

El contrato incluye un anexo con la obligación del temporero de regresar a Colombia, debiendo presentarse ante una oficina consular española a su regreso. El incumplimiento de este compromiso de retorno será tenido en cuenta en eventuales solicitudes futuras.	Art. 12. Los temporeros firman antes de su contratación, un compromiso de regreso a Ecuador, debiendo presentarse ante la misma oficina consular española que les concede el visado en el plazo de un mes con el mismo pasaporte de salida (se prevén mecanismos en caso de pérdida de pasaporte). El incumplimiento de este compromiso de retorno “les inhabilitará para toda contratación futura en España”.
<i>Capítulo 5. El retorno de los trabajadores migrantes</i>	
Art. 12. Las partes se comprometen a establecer “programas de ayuda al retorno voluntario de trabajadores migrantes colombianos a su país de origen”. Para ello: ✓ favorecerán la reinserción del migrante; ✓ propiciarán desarrollo de proyectos de capacitación y el reconocimiento de la experiencia en España; ✓ promoción de PYMES; ✓ creación de empresas binacionales; ✓ formación de recursos humanos y transferencia de tecnología.	Art. 13. Las partes se comprometen a establecer “programas de ayuda al retorno voluntario de trabajadores migrantes colombianos a su país de origen”. Para ello: ✓ favorecerán la reinserción del migrante; ✓ propiciarán desarrollo de proyectos de capacitación y el reconocimiento de la experiencia en España; ✓ promoción de PYMES; ✓ creación de empresas binacionales; ✓ formación de recursos humanos y transferencia de tecnología.
Art. 13. Cada Parte readmitirá en su territorio, a petición de la otra Parte, a sus nacionales que no cumplan los requisitos vigentes de entrada, entrada o residencia. Los gastos corren a cargo de la Parte requirente.	Art. 14. Cada Parte readmitirá en su territorio, a petición de la otra Parte, a sus nacionales que no cumplan los requisitos vigentes de entrada, entrada o residencia. Los gastos corren a cargo de la Parte requirente. La Parte requirente se compromete “a facilitar la ida y el retorno paulatino y voluntario de las personas que se encuentren en situación irregular en su territorio, al objeto de que aquellas que lo soliciten tengan garantizado que (...) se les tramitará de forma preferente los visados de residencia y trabajo, en el menor plazo posible, con garantía de un puesto de trabajo en la Parte Contratante requirente”. Este punto es válido para las solicitudes presentadas antes del 1 de marzo de 2001.
	Art. 15. Cada Parte readmitirá en su territorio, a petición de la otra Parte, a los nacionales de país tercero que hayan entrado desde su territorio en el territorio de ésta o hayan permanecido de modo irregular. Art. 16. Las Partes autorizarán el tránsito aeroportuario de los nacionales de terceros países cuando la admisión por parte del Estado de destino esté garantizada. Art. 17. Los gastos de transporte corren a cargo de la Parte requirente.
<i>Capítulo 6. Disposiciones de aplicación y coordinación del presente Acuerdo</i>	
Art. 14. Las Partes fijarán conjuntamente las modalidades de aplicación del Acuerdo y cooperarán y se consultarán directamente	Art. 18. Las Partes fijarán conjuntamente las modalidades de aplicación del Acuerdo y cooperarán y se consultarán directamente

cuando sea necesario. Las Partes se comunicarán las autoridades encargadas de la gestión del Acuerdo. En caso de dificultades, las consultas se cursarán por vía diplomática.	cuando sea necesario. Las Partes se comunicarán las autoridades complementarias para la gestión del Acuerdo. En caso de dificultades, las consultas se cursarán por vía diplomática.
Art. 15. Ambas partes se comprometen a profundizar la cooperación bilateral en el control de los flujos migratorios y para que se respeten los derechos fundamentales de los migrantes. Esta cooperación abarca una mayor coordinación en la lucha contra la inmigración irregular, la explotación y la violación de los derechos sociales, el fraude documental y el tráfico ilícito de seres humanos.	Art. 19. Ambas partes se comprometen a profundizar la cooperación bilateral en el control de los flujos migratorios y para que se respeten los derechos fundamentales de los migrantes. Esta cooperación abarca una mayor coordinación en la lucha contra la inmigración irregular, la explotación y la violación de los derechos sociales, el fraude documental y el tráfico ilícito de seres humanos.
Art. 16. Las Partes propiciarán campañas de información dirigidas a potenciales inmigrantes para darles a conocer sus derechos y prevenir los riesgos de la inmigración irregular.	Art. 20. Las Partes propiciarán campañas de información dirigidas a potenciales inmigrantes para darles a conocer sus derechos y prevenir los riesgos de la inmigración irregular.
Art. 17. Se constituye un Comité Mixto de coordinación encargado de: a) seguir ejecución Acuerdo; b) proponer, en su caso, su revisión; c) difundirlo; d) definir normas funcionamiento de los Comités ad hoc; e) resolver dificultades operativas; f) debatir y preparar propuestas sobre los temas migratorios. El Comité mixto se reunirá alternativamente en Colombia y España a petición de cualquiera de las Partes Sus miembros serán designados por las autoridades de cada país.	Art. 21. Se constituye un Comité Mixto de coordinación encargado de: a) seguir ejecución Acuerdo; b) proponer, en su caso, su revisión; c) difundirlo; d) resolver dificultades operativas; El Comité mixto se reunirá alternativamente en Ecuador y España, al menos una vez al año. Sus miembros serán designados por las autoridades de cada país.
Art. 18. El Acuerdo se aplicará a partir de su firma. Tendrá duración indefinida. Cada Parte podrá suspender el Acuerdo por razones de seguridad o salud pública. Cada Parte podrá denunciar el Acuerdo por vía diplomática. Firmado en Madrid el 21 de mayo de 2001	Art. 22. El Acuerdo se aplicará provisionalmente 30 días después de su firma. Tendrá duración indefinida. Cada Parte podrá suspender el Acuerdo por razones de seguridad o salud pública. Cada Parte podrá denunciar el acuerdo por vía diplomática. Firmado en Madrid el 29 de mayo de 2001

4. Convenios Internacionales firmados por países de la UE y ALC relativos a temas migratorios y laborales.

PAISES	CONVENIO									
	ONU	OIT								
UE	Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores migrantes y sus familiares, 2005.	Convenio relativo a los Trabajadores Migrantes, N° 97 de 1949.	Convenio sobre las migraciones N° 143, 1975.	Convención para la protección del derecho a la libertad de asociación. N° 87 de 1949.	Convención relativa al derecho a la negociación colectiva, N° 98 de 1949.	Convención de igualdad de remuneración, N° 100 de 1951.	Convención sobre no discriminación en el empleo, N° 111 de 1958.	Convención de igualdad de trato en compensaciones por accidente, N° 19 de 1925	Convención sobre el mantenimiento de los Derechos de Seguridad Social N° 157 de 1982.	Convención de igualdad de trato en Seguridad Social, N° 118 de 1962
Alemania		X		X	X	X	X	X		X
Austria				X	X	X	X	X		
Bélgica		X		X	X	X	X	X		
Bulgaria					X	X		X		
Chipre			X		X			X		
Dinamarca				X	X			X		X
Eslovaquia				X	X			X		
Eslovenia		X	X	X	X			X		
España		X		X	X			X	X	
Estonia				X	X			X		
Finlandia				X	X			X		X
Francia		X		X	X			X		X
Grecia				X	X			X		
Hungría				X	X	X	X	X		
Irlanda				X	X	X	X	X		X
Italia		X	X	X	X	X	X	X		X
Letonia				X	X	X	X	X		
Lituania				X	X	X		X		
Luxemburgo					X	X	X	X		
Malta				X	X			X		
Países Bajos		X		X	X		X	X		X
Polonia				X	X		X	X		
Portugal		X	X	X	X		X	X		
Reino Unido		X		X	X		X	X		
República Checa				X	X		X	X		
Rumanía				X	X		X			
Suecia			X	X	X		X	X	X	X
ALC										
Antigua y Barbuda				X		X	X	X		

Argentina	X			X	X	X	X	X		
Bahamas		X		X	X	X	X	X		
Barbados		X		X	X	X	X	X		X
Belice		X		X	X	X	X	X		
Bolivia				X	X	X	X	X		X
Brasil		X			X	X	X	X		X
Chile	X			X	X	X	X	X		
Colombia	X			X	X	X		X		
Costa Rica				X	X					
Cuba		X		X	X			X		
Dominica		X		X	X			X		
Ecuador	X	X		X	X					X
El Salvador	X			X	X					
Granada	X	X		X	X			X		
Guatemala		X		X	X			X		X
Guyana		X		X	X			X		
Haití				X	X			X		
Honduras	X			X	X	X	X			
Jamaica				X	X		X	X		
México	X			X		X	X	X		X
Nicaragua	X			X	X		X	X		
Panamá				X	X		X	X		
Paraguay	X			X	X		X			
Perú	X			X	X		X	X		
República Dominicana				X			X	X		
San Vicente-Granadinas				X	X		X	X		
Saint Kitts y Nevis				X	X		X			
Santa Lucía		X		X	X		X	X		
Surinam								X		
Trinidad y Tobago		X		X	X	X	X			
Uruguay	X	X		X		X	X	X		X
Venezuela		X	X	X		X	X	X		X

La “X” implica que el Tratado ha sido ratificado por el país correspondiente (a septiembre de 2009).

PAISES	CONVENIO					
	OIT					
UE	Convención sobre protección de salarios, N° 95, de 1949.	Convención sobre Agencias privadas de empleo N° 181 de 1997.	Convención sobre edad mínima de trabajo, N° 138 de 1973.	Convención para la abolición del trabajo forzado N° 105 de 1957.	Convención sobre Inspección de Trabajo, N° 81 de 1947.	Convención sobre servicios de empleo, N° 88 de 1948.
Alemania			X	X	X	X
Austria	X		X	X	X	X
Bélgica	X	X	X	X	X	X
Bulgaria	X	X	X	X	X	X
Chipre	X		X	X	X	X
Dinamarca			X	X	X	X
Eslovaquia	X		X	X	X	X
Eslovenia	X		X	X	X	X
España	X	X	X	X	X	X
Estonia			X	X	X	
Finlandia		X	X	X	X	X
Francia	X		X	X	X	X
Grecia	X		X	X	X	X
Hungría	X	X	X	X	X	X
Irlanda			X	X	X	X
Italia	X	X	X	X	X	X
Letonia			X	X	X	
Lituania			X	X	X	X
Luxemburgo			X	X	X	X
Malta	X		X	X	X	X
Países Bajos	X	X	X	X	X	X
Polonia	X	X	X	X	X	
Portugal	X	X	X	X	X	X
Reino Unido	X		X	X	X	X
República Checa	X	X	X	X		X
Rumanía	X		X	X	X	X
Suecia			X	X	X	X
ALC						
Antigua y Barbuda			X	X	X	
Argentina	X		X	X	X	X
Bahamas	X		X	X	X	X
Barbados	X		X	X	X	
Belice	X		X	X	X	X
Bolivia	X		X	X	X	X
Brasil	X		X	X	X	X

Chile			X	X		
Colombia	X		X	X	X	X
Costa Rica	X			X	X	X
Cuba	X		X	X	X	X
Dominica	X		X	X	X	
Ecuador	X		X	X	X	X
El Salvador			X	X	X	X
Granada	X		X	X	X	
Guatemala	X		X	X	X	X
Guyana	X		X	X	X	
Haití			X	X	X	
Honduras	X		X	X	X	
Jamaica			X	X	X	
México	X			X		
Nicaragua	X		X	X		X
Panamá	X	X	X	X	X	X
Paraguay	X		X	X	X	
Perú			X	X	X	X
República Dominicana	X		X	X	X	X
San Vicente y las Granadinas	X		X	X	X	
Saint Kitts y Nevis	X			X		
Santa Lucía			X	X		
Surinam	X	X		X	X	X
Trinidad y Tobago			X	X	X	
Uruguay	X	X	X	X	X	
Venezuela	X		X	X	X	X

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, D.: "The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly? (The Adoption of Directive 2008/15: The Returns Directive)", *European Journal of Migration and Law* v.11, n. 1, 2009, pp. 19-39

Acosta, P., Fajnzylber P., y Lopez, J.H.: The Impact of Remittances on Poverty and Human Capital: Evidence from Latin American Household Surveys" chapter 2 en C. Ozden y M. Schiff (eds), *International Migration, Economic Development and Policy*, The World bank and Palgrave Macmillan, 2007.

Adams, J.: "Remittances, Household Expenditure, and Investment in Guatemala" Working Paper No. 3532, The World Bank, 2005.

Aja, E.; Arango, J. y Oliver, J. (eds.): La inmigración en la encrucijada. *Anuario de la Inmigración en España*, 2008.

Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat), "Mensaje a la V Cumbre UE-ALC", Lima, 16 y 17 de mayo de 2008.

Ayuso, A. y Pinyol, G. "Capital Human Flows between Europe and Latin America. ¿A complementary relationship? The case of andean migration in Spain" en Knerr, B. (ed.) *Internacional Migration and Remittances in the Framework of Multi-level Governance*, Internacional Labour Series, Vol. 8 Kassel University Press, March, 2009.

Baldaccini, A.: "The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive", *European Journal of Migration and Law*, v.11, n. 1, 2009, pp. 1-17

Banco Mundial.: *Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances Migration 2006*, Capítulo 3. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2006.

Barrere, R., Luchillo, L., y Raffo, J.: "Highly Skilled Labour and International Mobility in South America", *STI Working Paper No. 2004/10*, OCDE, 2004.

Boswell, C.: The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*, 79, vol. 3, 2003 pp. 619-638.

Cachón, L.: *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona, Anthropos, 2009.

_____. ¿Nuevos tiempos, nuevas respuestas? El papel del mundo local en la gestión de las migraciones, en VI Seminario Inmigración y Europa: *Retos globales, respuestas locales. Políticas de inmigración e integración en la Unión Europea y acción local*, Barcelona, 11 y 12 de diciembre de 2008. CIDOB.

_____. "Políticas para la integración de los inmigrantes en contextos transnacionales" en C. Solé, S. Parella y L. Cavalcanti (coord.), *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*, Madrid: OPI, 2008^a, pp. 131-148.

Caritas Italia -Fondazione Migrantes.: *Dossier Estadístico de la Inmigración 2008*. Roma, Caritas Italia, 2008.

Carrera, S.: "The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands". *CEPS Working Documents*, No. 261. Bruselas: CEPS, 2007.

Castles, S.: "Why migration policies fail", *Ethnic and Racial Studies*, v.27, n. 2, 2004, pp. 205–227.

CELADE/CEPAL.: *Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades*, documento preparado con ocasión del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio del 2006.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe/CEPAL, América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Santiago de Chile, CEPAL, 2008.

Chami, R., Fullenkamp, C., y Jahjan, S.: "Are immigrant remittance flows a source of capital for development?", *IMF Working Paper WP/03/189*, IMF, 2003.

Dijk, P., Hoof, G.J.H., and Heringa A.W.: *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Ed. Martinus Nijhoff, The Hague, 1998.

Docquier, F., y Marfouk, A.: "International Migration by Educational Attainment, 1990-2000", en C. Ozden y M. Schiff, (eds), *International Migration, Remittances and Brain Drain*, Washington, D.C., World Bank y Palgrave Mc Millan, 2006.

El País.: "Fracasa la directiva europea para los 'sin papeles'", *El País*, 8 de Mayo de 2008, disponible en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Fracasa/directiva/europea/papeles/elpepiint/20080508elpepiint_5/Tes

Ellerman, D.: "Policy Research on Migration and Development", *World Bank Policy Research Working Paper No. 3117*, Agosto, 2003.

Faist, T. y Ette, A.: *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*. Londres: Palgrave MacMillan, 2007.

Ferrero, R. y Pinyol, G.: "Mecanismos de gestión de fronteras en el contexto de la Unión Europea. Los casos de la frontera sur y este". Ponencia presentada en el IX AECPA-Congreso Español de Ciencia Política y Administración, Málaga, 23-25 Septiembre, 2009.

Ferrero-Waldner, B.: *Discurso de inauguración del Diálogo sobre Migración*, Bruselas, 30 de junio de 2009.

_____: "Migration, External Relations and the European Neighbourhood Policy", Conference on Reinforcing the Area of Freedom, Security, Prosperity and Justice of the EU and its Neighbouring Countries, organized by the IOM, Belgium 24-25 January 2006.

FOMIN: "Map of Remittances to Latin America and the Caribbean". Washington DC, Multilateral Investment Fund, 2006.

_____: "Sending Money Home: Remittances to Latin America and the Caribbean", Washington DC, Multilateral Investment Fund, 2004.

GCIM: *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, Ginebra, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005.

Genem, A.S.: Documento de Trabajo sobre Migración en las relaciones UE-AL, Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, Eurolat, Bruselas, 10 de octubre de 2008.

Geronimi, E.: "Acuerdos bilaterales: resultados de la Encuesta sobre migraciones laborales", en E. Geronimi, L. Cachón y E. Texidó, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos*, Ginebra, OIT. 2004, pp. 11-21.

Ghosh. B.: "Managing migration: interstate cooperation at the global level. Is the emergence of a new paradigm Of partnership around the corner?", en IOM, *Interstate Cooperation and Migration. Berne Initiative Studies*, Geneva, International Organization for Migration (IOM) and the Federal Office for Migration (FOM), 2005, pp. 109-135.

_____: "La gestión de las migraciones en el siglo XXI", *Migraciones*, nº 12, diciembre, 2002, pp. 175-204.

Gomien, D. (ed): *Short guide to the European convention on human rights*, Council of Europe, Strasbourg, 2005.

Gratius, S.: "Balance Prospectivo del Diálogo Político: Características, Etapas y Agenda", en: C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, Al. Pellicer y J.A. Sanahuja (Eds.) *¿Sirve el Diálogo Político Unión Europea-América Latina?* Documento de Trabajo, Madrid: Fundación Carolina, 2007, pp. 63-89.

Herm, A.: "Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens." *Eurostat, Statistics in focus*, n. 98, 2008.

Informe sobre Desarrollo Humano 2009: "Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos." *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Octubre 2009.

"International Migration in Latin America and the Caribbean", Santiago de Chile, Latin America and the Caribbean Demographic Observatory, CEPAL, Naciones Unidas, Abril, 2006.

López de Lera, D.: "Inmigración Latinoamericana en Europa" en *Centro de Estudios Mediterráneos/ Casa de América /Universidad de Génova, Los latinos al descubrimiento de Europa. Nuevas emigraciones y espacios para la ciudadanía*, encuentro celebrado en Génova los días 17-18 de junio 2004, disponible en: http://esomi.es/uploads/publicaciones/articulos/2004-Lopez-Perez%20y%20Villares_Latinos%20descubrimiento%20Europa.pdf

Lavenex, S. "Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control", *West European Politics*, Vol. 29, No. 2, 2006, pp. 329–350.

López Sala, A.: "Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones. El caso del archipiélago canario", en E. Aja y J. Arango (eds.): *La inmigración en España en 2006. Anuario de inmigración y políticas de inmigración*, Barcelona, CIDOB, 2007, pp. 226-244.

Mármora, L.: "El contexto migratorio Sudamérica – Europa", en R. Salazar Medina (ed) *Políticas migratorias: hacia la gobernabilidad de las migraciones transnacionales*; Quito, Corporación Editora Nacional, 2009.

Mishra, P.: "Macroeconomic Impact of Remittances in the Caribbean", por venir, *IMF Working Paper*, International Monetary Fund, Washington, DC, 2005.

Murdoch, J.: *Article 5 of the European Convention on Human Rights - The protection of liberty and security of person*, Col. Human Rights Files No. 12 revised, Ed. Council of Europe, Strasbourg, 2001.

Niessen, J. (2003): "International Migration on the EU Foreign Policy Agenda". *European Journal of Migration and Law*, vol.1, p. 483-496.

Observatorio de Sostenibilidad en España. *Informe de Sostenibilidad en España 2006*. Disponible en: www.sostenibilidad-es.org.

Oficina Internacional para el Trabajo.: "Acuerdo de la reunión tripartita de expertos sobre el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales", Ginebra, 31 de octubre y 2 de noviembre de 2005, disponible en: http://www.fe.ccoo.es/internacional/23_proy_marc_migr_lab.pdf

OIM: *Diálogo internacional sobre la migración en 2009: "Los derechos humanos y la migración: Empeño conjunto a favor de una migración protegida, digna y segura"*, Ginebra, OIM, 2009.

OIT: *A Fair Globalization: Creating opportunities for all*, Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.

_____: *Proyecto de Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales*, Ginebra, OIT, 2005.

Orozco, M.: "Understanding the continuing effect of the economic crisis on remittances to Latin America and the Caribbean" Reporte IDB-MIF, Agosto 2009, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2100503>

_____: "Migración y remesas en los tiempos de recesión: Efectos sobre las Economías de América Latina y el Caribe". SELA, Mayo 2009.

_____: "Remittances to Latin America and the Caribbean: Issues and Perspectives on Development", Informe preparado para OAS, Office of the Summit Process, 2004.

Padilla, B., y Peixoto, J.: "Latin American Immigration to Southern Europe", *University Institute of Management, Social Sciences and Technology, and Technical University of Lisbon*, 2007, disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=609>

_____: *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*, Montevideo, Universidad de la República, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL, 2000

Pellegrino, A.: "La migración calificada en América Latina". *Foreign Affairs*. Abril- Junio 2008.

Pinyol, G. y Urrutia, P. "Cuando el retorno no es voluntario: la Directiva de Retorno en la Unión Europea". *Tiempo de Paz* N° 93. Verano 2009.

Pinyol, G.: "La gestión de la acción exterior: ¿una nueva diplomacia migratoria?" en Zapata-Barrero, R. (coord): *Políticas y gobernabilidad de la migración en España*. Barcelona: Ariel, 2009.

Primer Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo "Unidos por las migraciones", CEPAL, IOM, SEGIB, Cuenca, Ecuador, Abril del 2008.

Rannvieg, D.: "Remittances and Development, Trends, Impacts and Policy Options. A Review of the Literature." Migration Policy Institute, 2006.

Report adopted by the Plenary Session, Meeting of Experts between the European Union and the Latin American and Caribbean countries on Migration, 1-2 March 2006, p. 3.

Reunión de Expertos de los países de la UE y de ALC sobre Migración, *Informe aprobado por la Plenaria*, Cartagena de Indias, 1-2 de marzo del 2006.

Rijpma, J. and Cremona, M. "The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law," *EUI Working Papers, RSCAS*, Law No. 2007/01, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2007.

Sami, N.: "Cinco ideas falsas sobre la inmigración en España", *El País*, 16 de mayo de 2002.

_____: Tribuna "Una época de bárbaros", *El País*, 28 de junio de 2000

Sandoval, E.: "Migración y desarrollo en América Latina: ¿círculo vicioso o círculo virtuoso", *Pensamiento Iberoamericano* n. 4, 2009.

Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. "Informe trimestral Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor y Extranjeros con Autorización de Estancia por estudios en vigor a 30 de junio de 2009." Ministerio de Trabajo e Inmigración. Gobierno de España, 2009.

Solimano, A.: *Broken Borders. The International Mobility of People and Elites*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

_____(ed.): *Migraciones Internacionales en América Latina. Booms, Crisis y Desarrollo*. Fondo Cultura Económica, 2008a.

_____(ed.): *The International Mobility of Talent. Causes and Development Impact*. Oxford University Press, 2008b .

_____ y Watts, N.: "International Migration, Capital Flows, and the Global Economy: A Long Run View", *Serie de Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL*, n. 35, 2005.

_____: "Remittances by Emigrants: Issues and Evidence", en A.B. Atkinson (ed) *New Sources of Development Finance*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

_____: "Globalization and International Migration: The Latin American Experience", *Revista de la CEPAL*, n. 30, 2003a.

_____: "Remittances to the Andean Region", In *Beyond Small Change: Making Migrant Remittances Work for Development*, edited by Donald F. Terry and Steven R, 2005.

Schneider Friedric & Dominik Enste. "Shadow Economies Around the World - Size, Causes, and Consequences," IMF Working Papers 00/26, International Monetary Fund, 2000.

Stienen, A.: "Nuevas dinámicas urbanas y estrategias de integración de migrantes andinos indocumentados en Suiza." *Economía, Sociedad y Territorio*, Enero-Junio. v. IV. n. 13., 2003, disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/111/11101303.pdf>

Sylvie Didou A., Etienne, Gérard. (eds.): "Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas. Perspectivas latinoamericanas". IESALC – CINVSTAV – IRD. Mexico, 2009.

Taylor, A.: *Latin America and Foreign Capital in the Twentieth Century: Economics, Politics and Institutional Change*, Working Paper Series No. 7394, NBER, 1999.

Tedesco, L.: "Latinoamericanos en España: de la integración al retorno", Paper, CIDOB, 2009.

Terron, A.: "Migraciones y relaciones con países terceros. El caso de España". Documentos CIDOB Migraciones, nº 2. CIDOB, Barcelona, 2004.

Thomas-Hope, E.: *Current trends and issues in Caribbean migration* documento presentado a la Caribbean Expert Group Meeting on Human Rights and Development in the Caribbean, Puerto España, Sede subregional de la CEPAL para el Caribe, 2005.

Triandafyllidou, A.: "Remesas, Estado y desarrollo", Documento de Trabajo, 72, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, 2008.

Tercera Reunión de Expertos de los Países de la Unión Europea y de América Latina sobre Migración, *Informe Final Conjunto*, Bruselas, 10-11 de marzo de 2008.

_____: “Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía”. *Afers Internacionals*, 69, p. 39-59, 2005.

Trinidad Vicente, T.: *La Inmigración Latinoamericana en España*, UN/PO/EGM-MIG/2005/12, Population Division, United Nations Secretariat, México, 2005.

Van Selm, J.: “Immigration and Asylum or Foreign Policy: The EU’s Approach to Migrants and Their Countries of Origin” en Lavenex, S. y Uçarer, E.M. (ed): *Migration and the externalities of European integration*. Lexington Books, 2002.

Wilsher, D.: “The administrative detention of non-nationals pursuant to immigration control: international and constitutional law perspectives” *International and Comparative Law Quarterly*, v.4, n. 53, 2004, pp. 897.

Yeppez del Castillo I.: “Migraciones Europa- América Latina: una historia en varios tiempos”, *Puente Europa*, Año V, Número ¾, 2007.

Zapata-Barrero, R. and De Witte, N.: “The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions”. *Mediterranean Politics*, 12:1, 2007, pp. 85-90.

Zapata-Barrero, Ricard y Göttisch, Marieke. “Realidades y consecuencias de las naturalizaciones de latinoamericanos en España”. Pendiente de publicación.

DOCUMENTOS

Comisión Europea.: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo al Comité económico y social europeo y al Comité de las Regiones, “Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias”, Bruselas, [COM (2008) 611 final], 8 de octubre, 2008, Apartado 3.

_____. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Aplicación del «Planteamiento global sobre la migración» a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea”, Bruselas, [COM (2007) 247 final], 16 Mayo, 2007, p. 4, Apartado 1.

_____. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “El planteamiento global sobre la migración un año después: hacia una política global europea en materia de migración”, Bruselas, [COM (2006) 735 final], 2006. Apartado 1.

_____.: “Propuesta de Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea”, Diario Oficial C-142/2, Bruselas, 14 de junio de 2002.

_____.: “Libro Verde relativo a una política comunitaria en materia de retorno de los residentes ilegales,” Bruselas, [COM(2002) 175 final; no publicado en el DOCE], 10 Abril, 2002, disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0175en01.pdf

_____. “Una política común de inmigración ilegal ,“ Informe COM (2001) 672 final, Bruselas, 2001, disponible en: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/illegal/doc_immigration_illegal_en.htm.

Comité Derechos del Niño: Tratamiento fuera de sus países de origen de menores no acompañados o separados de sus familiares. Naciones Unidas, 2005, Comentario 6º.

Consejo de la Unión Europea.: Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo, Bruselas, 15914/1/05 REV 1, 15 y 16 de diciembre de 2005.

_____: “Decisión del Consejo por la que determinados ámbitos cubiertos por el Título IV de la Tercera parte del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se regirán por el procedimiento previsto en el artículo 251 de dicho Tratado”, Diario Oficial L-396/45, Bruselas, 31 de diciembre, 2004.

_____: Decisión del Consejo sobre criterios de compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva. Bruselas, [2001/40/EC , DOCE L-60], 23 de febrero, 2004 , p. 55 –57.

_____: Decisión Marco del Consejo sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo, Diario Oficial L-149, Bruselas , 2 de Junio, 2001, pp. 34-36, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0001:0004:ES:PDF>

_____: “Resolución del Consejo relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros”. Diario oficial C 221/23, Bruselas, 19 Julio, 1997

_____(antes Consejo de Ministros): Directiva del Consejo para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública, Bruselas, [Directiva 64/221/CEE], 25 de febrero, 1964, artículos 1 a 3.

Consejo Europeo: El planteamiento global sobre migración, Bruselas, diciembre de 2005.

Council of Europe: Committee for the Prevention of Torture, The CPT Standards. "Substantive" Sections of the CPT's General Reports, October 2006, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006.

Council of the European Union: Launch of the EU-LAC Structured Dialogue on Migration, Bruselas, 30 de junio de 2009.

_____: “European Pact on Immigration and Asylum”, Brussels, [13189/08 ASIM 68], 24 September, 2008, disponible en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>

Cumbre Iberoamericana de Montevideo: “Migración y Desarrollo.” Cumbre Iberoamericana, 2006.

Declaración de Lima: V Cumbre ALC-UE, 16 de mayo de 2008, Párrafo 27. disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/lac/docs/declaration_en.pdf#page=8

Declaración de Viena: IV Cumbre ALC-UE, 12 de mayo de 2006, Párrafo 49.

Declaración de Guadalajara: III Cumbre ALC-UE, 29 mayo de 2004, Párrafos 35-38.

Declaración Política de Madrid:II Cumbre ALC-UE, 17 de mayo de 2002, Párrafo 3.

“Derecho Migratorio Internacional.” Organización Internacional para las Migraciones, 2009, disponible en: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-management-foundations/about-migration-international-migration-law/lang/es>

Dictamen del Comité de las Regiones.: Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias, Bruselas, Comité de las Regiones, Apartado 40,17-18 de junio de 2009.

_____: Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias, CDR 91/2009, Bruselas, 2009.

Directiva del Consejo: Relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados Miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios, Bruselas, Directiva 73/148/CEE, 20 de Junio, 1973

_____: Sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad,Bruselas, Directiva 68/360/CEE, 15 de Octubre, 1968.

Europeaid.: What we do – More than delivering aid, Brussels, 2009, disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/migration-asylum/documents/strategy_paper_multi_annual_indicative_programme_2007_2010_en.pdf

_____: “Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum 2007 – 2010,” Bruselas, s.a., disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/what/index_en.htm

European Commission.: Annual Action Programme 2009 and 2010 part 1 for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum, Bruselas, 2009, disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/aap_2009_dci-migr_en.pdf.

_____: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "A common immigration policy for Europe: principles, actions and tools", Bruselas, [COM(2008) 359 final], 17 Junio, 2008, disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/com_2008_359_en_a_common_immigration_policy_for_europe_en.pdf

_____: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Brussels, [COM (2005) 391 final], 1 September 2005, art. 9.

_____: Aid To Uprooted People - programme activities: 1997 – 2006, Brussels, s.a., disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/uprooted_people/index_en.htm.

European Parliament and Council: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum, COM(2006) 26 final, Brussels, 2006, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0026:FIN:EN:PDF>.

_____: Proposal for a COD Directive on common standards for return procedures, Impact Assessment, Annex, Brussels, [COM(2005) 391 final], 1 September, 2005, Art 5.4.

Naciones Unidas, Migración Internacional y desarrollo. Informe del Secretario General (A/60/871), 18 de Mayo del 2006.

Parlamento Europeo. "Estudio de Impacto, Anexo a la propuesta inicial de Directiva presentada por la Comisión Europea", [SEC (2005) 1057], 1 Septiembre 2005.

Parlamento Europeo y Consejo: "Reglamento (CE) N° 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional", *Diario Oficial* L-199/23, Luxemburgo, 2007.

_____: “Fondo Europeo para el Retorno en el marco del ‘Programa General de Solidaridad y gestión de los flujos migratorios’”, Bruselas, Diario Oficial No. 144, [Decisión No. 575/2007/CE], Junio de 2007.

Presidencia austriaca, Documento de estrategia sobre la política de migración y de asilo, No. 9809/98, Bruselas, 1 de julio de 1998.

Protocolo 7º: Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, *Carta Europea de los Derechos Humanos*, Estrasburgo, 22 de Noviembre, 1984. Art 6.

Anuario Estadístico. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Gobierno de España, 2008.

Tratado de Lisboa. “Capítulo 2 sobre políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”. Diario Oficial C-306/61, Bruselas, 17 de diciembre, 2007, Art. 63.