

# La política migratoria en Europa

Gonzalo Fanjul  
*+Social*



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

## 1. Introducción

Este trabajo se basa en una hipótesis simple: el régimen migratorio que prevalece en España, en cualquier otro país europeo y, en menor medida, en las instituciones europeas comunes es tan moralmente cuestionable como contraproducente. Viola los derechos fundamentales, restringe las oportunidades individuales, limita el crecimiento y el progreso nacional, y despierta los peores instintos de nuestras sociedades. Lo que constituye sin duda uno de los retos fundamentales de nuestras generaciones, es una fuerza en contra del interés común de los países de origen y de destino, así como del de los propios migrantes. Un régimen más favorable al desarrollo es a la vez un régimen más próspero y seguro para los países de destino, y viceversa.

La pregunta clave que debemos abordar es si esta fuerza es inamovible. La radiactividad y la polarización política que acompañan cualquier debate sobre la migración sugieren que no hay alternativas al modelo imperante excepto la de moverse dentro de los estrechos márgenes de las políticas que hemos observado en Europa, los EEUU y cualquier otro país de la OCDE en los últimos veinte años. Un contexto marcado por una economía vulnerable (o una recesión abierta, en el caso de los países del sur de Europa) no ayuda en este sentido.

En este trabajo se propondrá una postura más práctica, que evita un debate de “absolutos” (inmigración *sí* o *no*) y trata de intentar la transformación de las políticas migratorias españolas y europeas desde un enfoque más quirúrgico, aunque progresivo: identificar las restricciones vinculantes que impiden las reformas y sugerir unas medidas que las facilitarían.

En pocas palabras, tras una introducción que establece el marco de análisis, nos proponemos abordar cuatro obstáculos diferentes para una reforma inteligente de las políticas migratorias europeas: institucionales, políticos, éticos y, finalmente, estratégicos. Este último no sólo es fundamental para la construcción de alternativas para navegar las complejidades políticas del debate sobre la migración, sino que estamos también convencidos de que la construcción progresiva de una confianza mutua entre los socios allanará el camino para cambios más ambiciosos.

Aunque se hacen numerosas referencias al caso español, en todo momento hemos establecido como marco de análisis el conjunto de la Unión Europea. La razón es doble: a pesar de las apariencias, y con los matices que imponen gobiernos de uno u otro signo, no existen diferencias fundamentales en el enfoque de las políticas migratorias entre los diferentes países de la UE. En segundo lugar, cualquier solución razonable a este reto debe pasar por la comunitarización de las normas e instituciones que rigen la movilidad de los ciudadanos que no pertenecen a la UE. El documento concluye con un paquete de recomendaciones para el debate que podrían ser aplicadas a España junto al resto de países europeos.

## 2. Las paradojas de las políticas migratorias

Hay una doble paradoja en el corazón del régimen migratorio internacional. En primer lugar, no existe otro desafío global que responda mejor a los riesgos y oportunidades del siglo XXI, pero que esté tan ligado al modelo institucional e ideológico que prevaleció hace cien años. En palabras de Lant Pritchett (2009), vivimos en un mundo de POSEBLL (Proliferation of Sovereigns combined with Everything But Labor Liberalization o “Proliferación de los Estados Soberanos combinada con Todo menos la Liberalización del Trabajo”) que da lugar a costes directos y de oportunidad intolerables para todos los actores involucrados.

En segundo lugar, la movilidad internacional de los trabajadores es posiblemente el motor más potente para la prosperidad mundial y la redistribución de los ingresos. Sin embargo, la comunidad para el desarrollo (grandes ONG, en particular) le ha dado la espalda. Las múltiples formas en que la emigración tiene un impacto positivo en la prosperidad de los países emisores y de destino han sido ampliamente documentadas en las últimas décadas. Desde sus propios ingresos hasta las remesas, pasando por el conocimiento y la tecnología que transfieren, y el espíritu empresarial y los valores democráticos que sustentan, los migrantes y sus familias son protagonistas en el desarrollo económico y social de los países que están vinculados a los procesos migratorios. Como fue documentado de manera lúcida hace unos pocos años por Clemens et al. (2008), la magnitud de este proceso no es comparable con otras estrategias de desarrollo que captan mucho más la atención de los donantes, académicos y profesionales.

Enfrentarse a estas paradojas es un reto esencial para la gobernanza de la globalización en el siglo XXI y la reducción de las obscenas desigualdades globales. El hecho de considerar que el progreso de los migrantes tiene un “impacto en el desarrollo” con una relevancia similar constituye, en sí mismo, una declaración política. Al destacar el papel de la movilidad en el indicador de la migración, tomamos una postura improbable frente a la creencia convencional que considera la migración como el resultado de un fracaso del desarrollo, en lugar de un medio para el propio progreso.

Europa constituye una de las principales prioridades en este sentido. Según las últimas cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la región de Europa (excluyendo Rusia) acoge el mayor número de residentes extranjeros del mundo<sup>1</sup>. No puede decirse, sin embargo, que el desarrollo juega un papel sustancial en la forma en que las políticas migratorias son diseñadas e implementadas (lo cual no es, por cierto, una excepción entre el resto de los países desarrollados). El enfoque europeo de la migración es un rompecabezas político donde una atomización de las normas e instituciones coexiste con un enfoque político homogéneo que puede ser caracterizado como unilateral y cerrado: las políticas están en gran medida diseñadas considerando sólo una parte del proceso de migración, carecen de cualquier capacidad significativa para adaptarse y no responden a los verdaderos impulsos de la movilidad (Pritchett y Fanjul 2010).

El elevado número de trabajadores indocumentados y los procesos de regularización evidencian los pobres resultados de este enfoque. De hecho, la brecha existente entre las políticas migratorias y la realidad plantea importantes cuestiones sobre cómo debería medirse el desempeño en materia de desarrollo de los países de la OCDE. ¿Son los resultados consecuencia de las políticas? Los gobiernos son políticamente recompensados y castigados por las tendencias de movilidad que, en gran medida, escapan a su propio control. ¿Podría admitirse y apoyarse una hipotética política de “auto-deportación”, por ejemplo, solamente porque los mercados están atrayendo con éxito a los trabajadores extranjeros indocumentados?

El punto decisivo es que las preocupaciones relacionadas con el desarrollo rara vez son la base para la formulación de políticas en el área de la migración; aun así, se ven gravemente afectadas por éstas, por lo que se requiere un seguimiento de su desempeño. También vamos a argumentar que un planteamiento éticamente cuestionable en materia de migración puede de hecho ser contraproducente para los intereses de las partes, ya que la rigidez impuesta a los flujos migratorios también podría causar la reducción de los beneficios sociales y económicos de los países de destino (aunque no de los intereses políticos de sus líderes). Por lo tanto, una reforma del sistema que se basa principalmente en las preocupaciones ilustradas de los países ricos también se podría convertir en un beneficio para el desarrollo, y viceversa: la conversión de los círculos viciosos de la rigidez, la vulnerabilidad y la restricción de las oportunidades en

<sup>1</sup> La población total nacida en el extranjero supera los 52 millones, 12 millones más que los Estados Unidos (EEUU). Las cifras serían, sin embargo, muy similares si se contabilizaran los residentes indocumentados. Noruega, Islandia y Suiza se consideraron junto con los Estados miembros de la UE. Fuente: *OECD Migration Outlook* (“OCDE Perspectivas de la Migración”) (2013).

los círculos virtuosos de la flexibilidad, la migración digna y el despliegue de las ganancias comunes.

Este debate llega en un momento difícil de la historia contemporánea de Europa, como han mostrado las recientes elecciones euro-parlamentarias. Las consecuencias de la crisis política y económica de la UE están mutuamente imbricadas y no son necesariamente evidentes. El resurgimiento de los movimientos políticos radicales populistas (explícitos o implícitos en los partidos tradicionales que están utilizando cada vez más a los migrantes como chivo expiatorio) es una manifestación extrema de un fenómeno más amplio: las sociedades europeas se sienten cada vez más cómodas con la idea de una segunda (o tercera) clase de ciudadanía. Los partidos políticos a ambos lados del espectro ideológico están tratando de captar este estado de ánimo electoral mediante una reconsideración de las mismas reglas que inspiraron la libre circulación dentro de la UE y de los niveles básicos de protección jurídica y social para todos sus residentes, independientemente de su situación legal. Esta observación es válida tanto para los inmigrantes económicos como para los solicitantes de asilo.

Desafiar esta tendencia de manera convincente es parte del objetivo de este artículo.

### 3. Las limitaciones institucionales: un sistema rígido y atomizado

La ausencia de una Política Migratoria Común que merezca este nombre es una anomalía que contrasta con otras áreas de la construcción europea, como el comercio, la agricultura, las finanzas o la libre circulación de los ciudadanos comunitarios. Incluso en comparación con aquellas áreas donde la integración es todavía muy parcial – tales como la política exterior y fiscal y la defensa – la migración se destaca como el último símbolo de la verdadera soberanía en 28 Estados miembros (más Suiza y Noruega).

A fin de cuentas, la UE ha hecho avances tangibles en la comunitarización de los controles fronterizos (a través de FRONTEX y EUROSUR, que proporcionan esquemas comunes para la detención y deportación de inmigrantes irregulares), el asilo y la protección internacional, la movilidad de los trabajadores altamente cualificados (a través de la llamada Tarjeta Azul y de las directivas para ejecutivos dentro de una misma empresa y para investigadores) y la admisión de los estudiantes (aunque se aplican las condiciones nacionales una vez que estos han sido admitidos). Se están haciendo esfuerzos en otras áreas, tales como la gestión de los flujos de mano de obra estacional (una Directiva fue aprobada en febrero de 2014), la residencia de larga duración, las políticas de retorno y la movilidad de los residentes no comunitarios dentro de las fronteras comunes. La Directiva “Permiso Único” establece un número limitado de derechos comunes para los ciudadanos no comunitarios que residen en un Estado miembro, tales como las condiciones de trabajo, las pensiones, la seguridad social y el acceso a algunos servicios públicos. Se han firmado una serie de “acuerdos de readmisión” con 17 países terceros y cláusulas específicas relacionadas en otros 30 acuerdos. Por último, se ha abierto un camino experimental interesante con la creación de plataformas geográficas destinadas a aumentar la cooperación con determinadas regiones para la gestión y la construcción de políticas en materia de migración. El Proceso de Rabat (con los países del norte y oeste de África), el Diálogo Unión Europea-América Latina y Caribe (UE-ALC) o las Asociaciones de Movilidad (con algunos países de Europa del Este), son ejemplos de estos mecanismos primitivos de movilidad, los cuáles han tenido resultados dispares.

Pero esto es todo. Hoy, el régimen migratorio de Europa sigue siendo un sistema atomizado, donde cada una de las naciones decide las reglas para la entrada, estancia y retorno de los trabajadores extranjeros y de sus familias; lleva a cabo los procesos de regularización de manera unilateral; define acuerdos migratorios bilaterales con los países de origen; y regula el acceso de los migrantes irregulares a los servicios públicos. Incluso las políticas humanitarias

en materia de migración siguen esta regla. Si bien casi todos los países europeos son firmantes de la normativa básica en materia de asilo y refugio, su implementación práctica es muy dispar.

Curiosamente, esta atomización no refleja una heterogeneidad fundamental en los enfoques de las políticas. Por el contrario, cada país sigue un modelo que podría caracterizarse como “unilateral, cerrado”. Un modelo que se define exclusivamente según las prioridades y los intereses percibidos del país anfitrión, y que también dificulta la adaptación y la innovación. Como explicamos en un artículo anterior en coautoría con Lant Pritchett (2010):

“[En primer lugar] la discusión es totalmente unilateral: ¿qué deben hacer los EEUU [o cualquier país europeo, en este caso] y exclusivamente los EEUU? En segundo lugar, la suposición de que la solución será una solución “cerrada”, con una sola reforma legislativa seguida de la implementación de esa solución fijada (dejando los detalles pendientes de elaboración) en lugar de un conjunto “abierto” de procesos que trabajan hacia soluciones viables. Aunque se podría crear cierta confusión entre las fronteras “abiertas” y “cerradas”, en este caso utilizamos “abierto” frente a “cerrado” como una caracterización de la naturaleza del proceso de formulación de políticas en sí, una descripción de cómo se produce la innovación. El término “cerrado” refleja un sistema rígido y no adaptativo, que no puede responder fácilmente a la evolución de las circunstancias frente a un sistema más abierto de formulación de políticas (...)”.

La falta de adaptación es un defecto fundamental en la gobernanza de lo que en esencia constituye un contexto social y económico en cambio constante. La rigidez de las políticas migratorias dificulta que los flujos de mano de obra sigan las brechas de ingresos y demográficas como los motores de atracción y empuje de la movilidad. En otras palabras, la combinación de las tasas de natalidad por debajo del nivel de reemplazo y del creciente envejecimiento de la población es una amenaza tangible para el futuro de los Estados de bienestar europeos. Un reciente documento elaborado para el proyecto “Mejoramiento de los Sistemas de Inmigración de los Estados Unidos y de la UE” indica que el año 2010 marcó el punto de inflexión en la evolución demográfica de la UE-27 (véase el cuadro 1)<sup>2</sup>. Aunque las tendencias migratorias del periodo anterior a la crisis se mantuvieran, los actuales miembros de la UE se enfrentarían a un virtual estancamiento de su población total (+ 3%), con un aumento masivo de personas de edad avanzada (+ 71%) y una disminución tangible de la población en edad de trabajar (-12%). Los números son ligeramente diferentes en un escenario que considera la entrada de Turquía y otros candidatos de menor tamaño, pero las tendencias básicas permanecen.

<sup>2</sup> Los detalles se pueden encontrar en [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17839/EU-US%20Immigration%20Systems%202011\\_09.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17839/EU-US%20Immigration%20Systems%202011_09.pdf?sequence=1)

Cuadro 1: Incremento y pérdida poblacional previstos entre 2010 y 2050 por grupos de edad en la UE-27 en función de los escenarios de ampliación y migración

Age group	2010	2050	Change 2050-2010	
			Absolute	Relative
<b>Scenario 1. No further enlargement of the EU</b>				
<i>1.A: No migration</i>				
0-20	81	59	-22	-27%
20-65	338	246	-93	-27%
65+	87	143	57	65%
<b>Total</b>	<b>506</b>	<b>448</b>	<b>-58</b>	<b>-11%</b>
<i>1.B: Continuation of current migration trends</i>				
0-20	81	73	-8	-10%
20-65	338	299	-39	-12%
65+	87	148	62	71%
<b>Total</b>	<b>506</b>	<b>521</b>	<b>15</b>	<b>3%</b>
<b>Scenario 2: Entry of Croatia, Iceland, Macedonia and Turkey into the EU</b>				
<i>2.A: No migration</i>				
0-20	81	83	2	3%
20-65	338	305	-33	-10%
65+	87	163	76	88%
<b>Total</b>	<b>506</b>	<b>551</b>	<b>45</b>	<b>9%</b>
<i>2.B: Continuation of current migration trends</i>				
0-20	81	97	16	20%
20-65	338	359	21	6%
65+	87	168	81	94%
<b>Total</b>	<b>506</b>	<b>624</b>	<b>118</b>	<b>23%</b>

Fuente: Fargues (2011)

Determinar si estas nuevas sociedades exigirán el mismo número de trabajadores no cualificados está abierto al debate. La tecnología y la externalización pueden jugar un papel importante en la reducción de la demanda de mano de obra extranjera en muchas economías de destino, y el impacto estructural de la crisis en las tendencias a largo plazo de los mercados laborales es incierto. Sin embargo, el consenso general entre los autores es que estos factores estructurales y coyunturales no alterarán las tendencias fundamentales de los mercados laborales europeos. Un reciente informe prospectivo del CEDEFOP (2012) – un centro de análisis de renombre en este ámbito – declara que “La previsión es que [en 2020] habrá unos ocho millones de puestos de trabajo de nueva creación, pero surgirán casi 10 veces más oportunidades de trabajo, alrededor de 75 millones, debido a la necesidad de cubrir los puestos de trabajo de las personas que salen de la fuerza laboral”. Según el informe, la mayor parte de este empleo se concentrará todavía en las cualificaciones de nivel medio, pero hay una polarización progresiva hacia sistemas de cualificación más altos y más bajos. En otras palabras, a menos que las familias nativas estén dispuestas a volver a las tasas de fecundidad del siglo XIX, Europa está condenada a aumentar el ingreso de los trabajadores cualificados y no cualificados con el fin de mantener su crecimiento y su estado de bienestar.

La progresiva consolidación de un modelo demográfico de pirámide invertida en Europa tiene una complementariedad natural con las desigualdades entre los países de origen y de destino. En resumidas cuentas, las expectativas de mayores ingresos constituyen el principal factor de empuje de la movilidad laboral. Los 14 km que separan Marruecos de la zona del euro a través del Estrecho de Gibraltar determinan una diferencia en términos de ingreso per cápita (PPA) de 7 a 1. La brecha de riqueza con los grandes socios de migración en otras regiones del mundo sigue el mismo patrón: 4 a 1 en Ecuador y Albania; 9 a 1 en Filipinas; o 20 a 1 en Kenia (Banco Mundial 2013). Ortega y Peri (2009) estiman que un aumento de P\$1.000 en la brecha de ingresos entre los países de origen y de destino aumenta las presiones migratorias entre un 6% y un 10% con respecto a los niveles anteriores.

Clemens, Montenegro y Pritchett (2008) ofrecen una versión refinada de este argumento, centrándose en los EEUU como caso de destino. Tras comparar los salarios de los trabajadores dentro de EEUU y los salarios de los trabajadores ostensiblemente *idénticos* en 42 países fuera de EEUU,<sup>3</sup> los autores estiman que “La brecha salarial media para un varón, trabajador no cualificado (9 años de escolaridad), de 35 años de edad, en el sector formal urbano, nacido y educado en un país en desarrollo es de US\$15.000 por año, en paridad de poder adquisitivo”. Para un trabajador boliviano, esto puede equivaler a multiplicar su salario por 2,7; para los indios, por 3,2; y para los nigerianos, por 8,4.

Estos cálculos precisos no se han hecho para el caso europeo, pero es difícil concebir variaciones geográficas extremas. El Índice de Migración Potencial Neta (*Potential Net Migration Index*) de Gallup advirtió en 2010 (Gallup 2010) que “si todos los adultos del mundo que desean emigrar permanentemente a otros países se movieran realmente donde hoy quisieran, cada país [de destino] vería sus poblaciones adultas duplicarse o incluso triplicarse”. En torno a la mitad de la población adulta de países como Haití, Nigeria, El Salvador o Comoras estaría dispuesta a emigrar temporal o definitivamente si tuvieran la oportunidad de hacerlo.

No es necesario insistir en que la relevancia de la disparidad de ingresos y la demografía laboral como principales fuerzas estructurales para la movilidad están matizadas por otras variables, como el aumento de la tecnología y la información, la reducción de los costes de transporte, los beneficios sociales o las diásporas como redes de seguridad básica en los países de acogida. La mayoría de estas variables tienden a intensificarse en los próximos años. Por la misma razón, las políticas migratorias específicas pueden influir en la orientación a corto plazo y el volumen de los flujos: la introducción de visados por parte del Gobierno español para una serie de países de América Latina a finales de la última década tuvo un obvio efecto inmediato en la afluencia de inmigrantes legales, aunque no necesariamente en las salidas totales.

La cuestión importante es que esos factores secundarios influyen y caracterizan el proceso migratorio, pero no lo determinan, como cree la sabiduría convencional. Así lo recordó recientemente el estudio “OCDE Perspectivas de la Migración 2012” (*OECD Migration Outlook*) en su análisis de los mercados de trabajo afectados por la crisis:

“La primera lección, y es clave, es que las oportunidades de empleo y la demanda por parte de los empleadores son las que impulsan la migración laboral. La política migratoria puede, por supuesto, establecer límites que los empleadores deben respetar, como salarios mínimos y condiciones de trabajo o niveles de educación o incluso ocupaciones para las cuales se permite la contratación de trabajadores inmigrantes. Pero, a fin de cuentas... si no hay trabajo, no hay trabajadores migrantes.”

Si esto es cierto, el contraste de estas fuerzas con la rigidez del régimen migratorio es impactante. En cualquier circunstancia, el período más intenso de inmigración en Europa después de la Segunda Guerra Mundial (las últimas dos décadas) ha sido atrapado en un

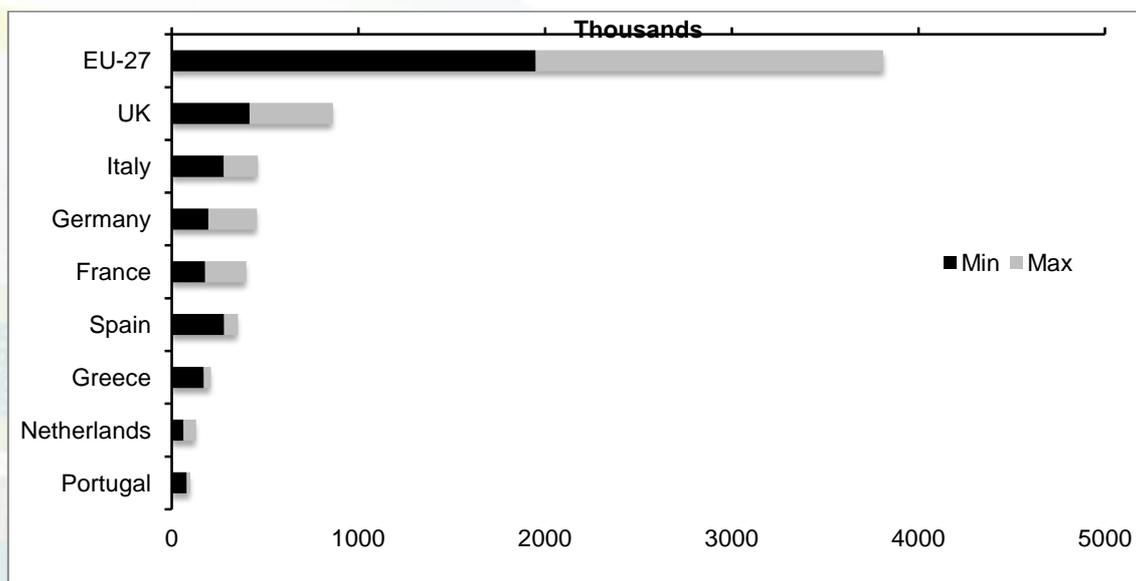
<sup>3</sup> Controlando variables como país de nacimiento, país de escolarización, años de educación, experiencia laboral, género y residencia rural-urbana.

marco fundamentalmente restrictivo. Según Boeri y Bruker (2009), 70 de las 92 reformas legislativas llevadas a cabo por los países europeos desde 1990 estaban destinadas a endurecer de manera unilateral las normas existentes, ya de por sí restrictivas: el aumento de las dificultades para obtener un visado, la reducción del plazo de residencia y de los permisos de trabajo, o el establecimiento de obstáculos adicionales para la reunificación familiar. Para los trabajadores no cualificados – y, en menor medida, también para los más cualificados–, obtener un permiso para trabajar temporalmente en un país europeo puede implicar entre uno y dos años de trámites administrativos interminables, costosos, arbitrarios e inciertos.

El problema del enfoque europeo es que el unilateralismo es un juego en que otros pueden participar también. Muy a menudo, los países de origen y los propios migrantes descubrirán que vale la pena jugar fuera del sistema. La residencia irregular – ya sea a través de las entradas ilegales o, más a menudo, a través de la práctica de superar el plazo del visado – es un factor permanente del debate europeo sobre la migración. Las estadísticas son, en este sentido, variables, pero las estimaciones fiables como las del *Clandestino Project* (Morehouse y Blomfield 2011) han establecido la cifra actual (datos del 2008) de residentes irregulares en un rango entre 1,9 y 3,8 millones solamente en la UE-27, el 13% de su población extranjera total.<sup>4</sup>

De acuerdo con la misma fuente, la presencia de inmigrantes indocumentados en el año 2012 fue particularmente notoria en algunos países como el Reino Unido, donde hasta 1 de cada 4 inmigrantes (un total de 863.000) está indocumentado. Estas cifras son en otros países grandes como España, Alemania, Italia y Francia entre 350.000 y 450.000, pero en estos casos su peso relativo en la comunidad global de inmigrantes es menor y podría haberse reducido drásticamente durante el período de la Gran Recesión. Desde 2008, el número de cruces fronterizos ilegales detectados por FRONTEX ha pasado de 160.000 en 2008 a alrededor de 100.000 en 2010, debido principalmente a la disminución en la demanda laboral.

**Gráfico 1. Rango de migrantes irregulares estimados (2008) en determinados países de la UE y número de regularizaciones desde 1988**



Fuente: Morehouse and Blomfield (2011)

Para comprender la importancia real de la inmigración irregular, se deben considerar otros dos factores: las cifras totales en la UE se redujeron considerablemente tras la adhesión de países como Rumania y Bulgaria, cuyos nacionales vivían previamente de forma irregular en la UE. De

<sup>4</sup> Estos datos son similares a las estimaciones de la OCDE.

hecho, el rango de las estimaciones era un 40% más alto (2,4 a 5,4 millones) en 2005, antes de que estos países se adhirieran a la UE. En segundo lugar, y más importante, en los últimos 25 años, los países europeos han llevado a cabo 69 procesos de regularización, la gran mayoría de ellos durante las últimas dos décadas. Estos procesos llevaron a la regularización de más de 4,3 millones de migrantes indocumentados (Kraler 2012). Sólo en el caso español, 3 regularizaciones colectivas han afectado a casi 1 millón de personas desde 1998.

Es la lógica “bulímica” del modelo. Cuando los incentivos adecuados están en vigor, la puerta es demasiado pequeña para entrar (y demasiado pequeña para salir, como lo está demostrando la crisis actual). El creciente problema de la inmigración irregular es finalmente tratado a través de procesos de regularización, de la misma forma que una olla a presión libera vapor. Todo lo cual crea un coste de oportunidad enorme, un fracaso de la política y una sensación general de frustración.

Sin embargo, otorga ganancias electorales rentables. En la medida en que la rigidez del régimen migratorio responde mayormente a consideraciones políticas y a la radioactividad electoral, nadie está satisfecho con el sistema... pero nadie está dispuesto a operar fuera de él. Mientras que los ciudadanos conviven de forma natural con la inmigración ilegal (a veces tan cerca como en sus propios hogares), están dispuestos a castigar cualquier intento político para que sea más flexible. Es una sociedad de objetores de conciencia internos.

La crisis económica actual sólo intensificará las presiones para el control, dando prioridad al empleo nativo y alimentando los movimientos nacionalistas. Es probable que las reacciones populistas e incluso violentas contra los inmigrantes (y los movimientos separatistas en países como España, Bélgica, Reino Unido o Italia) intensifiquen las políticas de identidad y debiliten las posibilidades de un enfoque internacionalista. Amanecer Dorado en Grecia o el Frente Nacional en Francia son versiones extremas de una ideología mucho más extendida que en los últimos años ha tomado los gobiernos de Hungría, Finlandia, Italia o Francia. Un debate ilustrado debe equilibrar estas presiones con una visión a largo plazo sobre los futuros intereses e identidades de las sociedades europeas.

## 4. Las restricciones políticas: las múltiples ineficiencias de un modelo bipolar

El conflicto entre las realidades socioeconómicas y las percepciones políticas ha generado una especie de régimen migratorio “bipolar” donde un sistema formal (*de iure*) se desarrolla en paralelo a uno real (*de facto*) (Pritchett y Fanjul 2010). La primera se basa en la convicción de que los gobiernos de destino pueden realmente determinar con todo detalle quién entra, en qué condiciones y por cuánto tiempo. Al mismo tiempo, un régimen migratorio diferente, *de facto*, está teniendo lugar. Uno en el que millones de trabajadores entran en las economías de la OCDE a través de mecanismos legales o ilegales (con el apoyo explícito o implícito de sus estados de origen), navegan por la tormenta administrativa y social que se les impone y toman una decisión sobre la conveniencia de permanecer o regresar básicamente en función de las oportunidades laborales y el grado en que se han arraigado. Cuando estas oportunidades desaparecen, muchos están atrapados sin ingresos y sin la oportunidad de regresar.

Contrariamente a lo que el sentido común dictaría, la experiencia de los países europeos en las últimas décadas muestra que estas dos realidades rara vez se han superpuesto, fomentando un sistema basado en la desconfianza mutua. Y la desconfianza tiene el efecto de un círculo vicioso: en primer lugar, los migrantes y los países de origen están dispuestos a operar fuera del sistema; en segundo lugar, los gobiernos de destino caen en una *micro-gestión* obsesiva que afecta desacertadamente al comportamiento natural de los mercados, lo que aumenta los riesgos y reduce las oportunidades.

¿Qué significa esto en la práctica? Dejando aparte la normativa de asilo, los regímenes migratorios están diseñados para hacer frente a las habilidades actuales y futuras y a la escasez de mano de obra, así como a los derechos y obligaciones derivados de la movilidad de los trabajadores extranjeros (tales como las condiciones de trabajo y la reunificación familiar). La forma en la que los países europeos responden a estos desafíos varía enormemente dependiendo del estado. Todos ellos, sin embargo, cumplen con algunas características comunes:

- Existe un **alto grado de intervencionismo**, derivado de la prudencia política que rodea a los debates de migración. Ya sea a través de listas de “sectores de escasez ocupacional” (España), mecanismos basados en puntos (Reino Unido) o incluso los modelos basados en la demanda (Suecia)<sup>5</sup>, las normas de inmigración determinan con bastante detalle las habilidades, limitaciones sectoriales y geográficas de los empleados extranjeros, así como su plazo de residencia. Es cierto que el grado en que se cumplen estas condiciones depende de la voluntad y la capacidad de las autoridades, pero las formalidades de control se establecen en primer lugar. La Directiva “Permiso Único” (Parlamento Europeo 2011) - que llevó cuatro años de negociaciones y excluye al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca - es un modesto avance en la homogeneización de los derechos de los trabajadores no comunitarios, pero está lleno de excepciones nacionales y no incorpora el derecho automático a trabajar libremente en otros países de la UE, perpetuando por lo tanto la compartimentación ineficiente del mercado de trabajo.<sup>6</sup> Este sistema de movilidad oxidado afecta también a las políticas de retorno con la introducción de diferentes mecanismos para incentivar el retorno, excepto el más importante: una oportunidad abierta para regresar en el futuro sin tener que volver a colocarse al final de la fila.
- Existe una **diferenciación notable entre los trabajadores cualificados y no cualificados**, en beneficio de los primeros. Los migrantes con cualificaciones más altas (profesionales de la salud o ingenieros informáticos, por ejemplo), tienden a beneficiarse de regímenes migratorios mucho más abiertos: procesos de admisión más rápidos y más baratos, condiciones sectoriales y geográficas mucho menos restrictivas, y mecanismos de reunificación familiar y de integración más simples y rápidos son algunas de estas ventajas. Esta ambivalencia refleja las diferentes percepciones sociales con respecto a la migración no cualificada, que se traducen en un contexto político más suave. El hecho de que se haya adoptado la Tarjeta Azul europea es ilustrativo. Mientras tanto, casi todos los flujos no-cualificados son admitidos de forma temporal o estacional, excepción hecha de las reunificaciones familiares.
- **Las políticas y normas adoptan un enfoque mercantilista hacia los trabajadores migrantes:** no sólo se toman las decisiones en base a los intereses (a corto plazo) de las economías y las sociedades de destino, sino que están pavimentadas con todo tipo de precauciones y condiciones que hacen caso omiso de la naturaleza humana de la movilidad laboral e ignoran el contrato social encajado en la misma. La crisis actual ha abierto algunos debates crudos en este aspecto en países de destino importantes, como España, Italia, Reino Unido o Grecia, donde los medios de comunicación y los partidos políticos han reducido las vidas de los inmigrantes a un recurso desechable que ahora es un problema tanto como fue una oportunidad en el pasado.

La bipolaridad del régimen migratorio da lugar a todo tipo de ineficiencias que dañan el interés público en ambos lados del proceso. Desde el punto de vista **ético**, hay un problema fundamental con la lógica del sistema: en la medida en que las normas responden a impulsos puramente políticos y están diseñadas para *controlar*, en lugar de *gobernar* los flujos migratorios, el sistema lleva a la discriminación laboral y social de los trabajadores extranjeros

<sup>5</sup> Cabe señalar, sin embargo, que la reforma sueca de los modelos de migración temporal de 2008 fue un importante avance en términos de correspondencia entre la demanda y la oferta migratoria real.

<sup>6</sup> Una crítica interesante de la norma se puede encontrar en esta nota de política del European Policy Centre (EPC): [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1398\\_eu\\_single\\_permit\\_directive.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1398_eu_single_permit_directive.pdf)

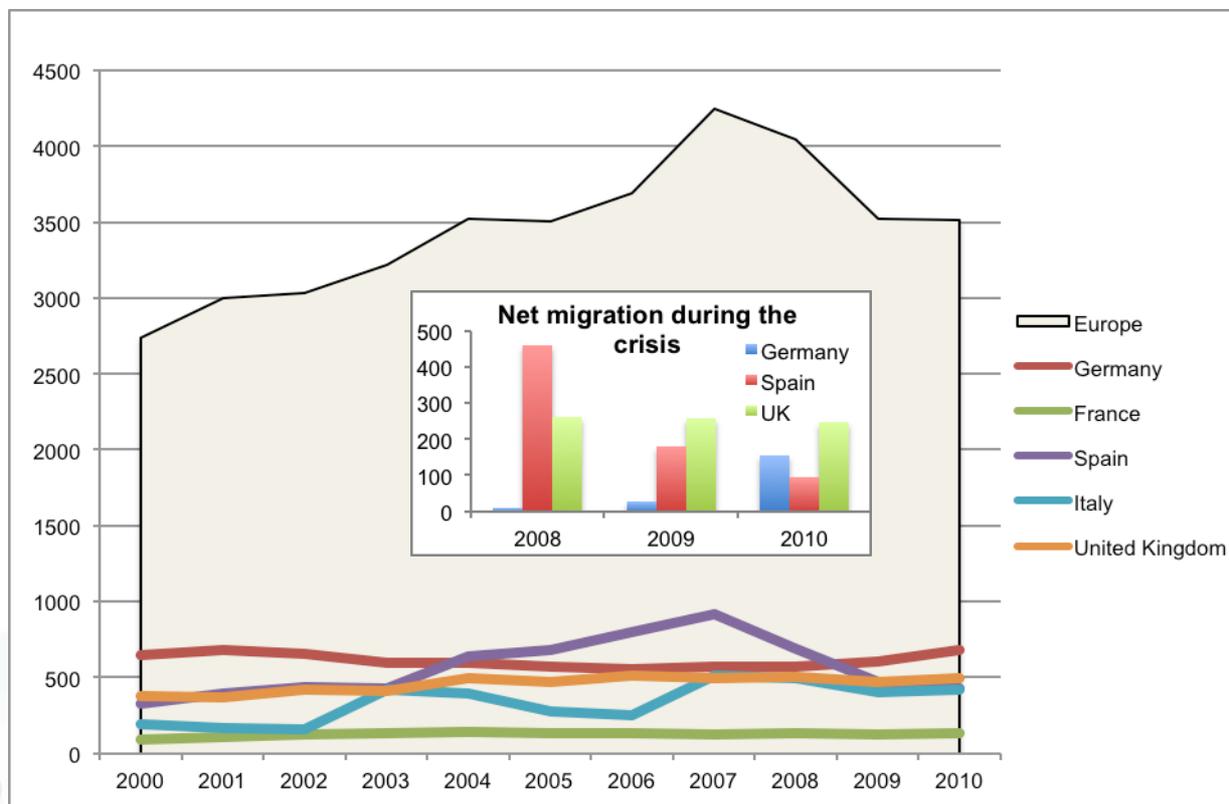
y de sus familias. Los regímenes de trabajo temporales están sujetos a una serie de condiciones y limitaciones que pueden ser distorsionadas en beneficio de los empleadores abusivos, sobre todo en sectores como la agricultura y los servicios de asistencia.<sup>7</sup> Muchos trabajadores se ven también afectados cuando sus calificaciones académicas son rechazadas de manera arbitraria, lo que lleva al denominado fenómeno de “desperdicio de cerebros”. En términos generales, hay una desventaja comparativa y un coste de oportunidad en las dificultades para aceptar otras oportunidades de empleo debido a las condiciones asociadas a los visados.

Sin embargo, es la realidad de la migración y residencia indocumentada la que concentra la mayor parte de los problemas. Los migrantes irregulares están sujetos a la violación de los derechos humanos y laborales, la discriminación social de los individuos y las comunidades, y a la negación de los derechos de asilo (véase Lampedusa, Ceuta y Melilla, por ejemplo). En su obsesión por controlar los flujos migratorios en contra de la lógica de sus verdaderos incentivos, muchos Estados cruzan los límites de lo que es aceptable en una democracia liberal y moderna: la detención arbitraria de los trabajadores indocumentados, las garantías insuficientes para los menores no acompañados, la separación de las familias o la negación de derechos básicos como el acceso a la sanidad son sólo algunos ejemplos. A pesar de sus garantías formales, la Directiva de Retorno, que fue aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo en el año 2008, establece en la práctica un marco legal punitivo para los migrantes que permite un máximo de un año y medio de reclusión y no garantiza un retorno con seguridad y dignidad. Es la misma lógica de “auto-deportación” que se ha debatido en los EEUU durante la última campaña presidencial: la creación de un auténtico infierno para los inmigrantes irregulares, por lo que el retorno acaba siendo una opción aceptable para ellos.

Desde la perspectiva de la **gobernanza económica y pública**, el régimen migratorio actual es multi-disfuncional. En primer lugar, el intervencionismo dificulta la capacidad de los mercados laborales para adaptarse a los ciclos económicos. De acuerdo con la OCDE (2009), un elevado porcentaje de los trabajadores que accedieron al sur de Europa en los últimos diez años lo hicieron de forma irregular. Portugal, España e Italia son los paradigmas de este fenómeno de “puerta estrecha”. En este último caso, el Gobierno concedió 249.000 visados en el período 1998-2002, mientras que más del doble de inmigrantes entraron en el país y encontraron trabajo en ese mismo período. Cuando llegó la crisis económica, la incapacidad de los Gobiernos de destino para facilitar los procesos de retorno a través de futuras oportunidades de migración ha reducido seriamente la movilidad “circular” de los trabajadores. A pesar de los incentivos económicos (como la posibilidad de capitalizar las prestaciones por desempleo en un único pago vinculado al retorno) y del hecho de que 5 de cada 10 inmigrantes se encuentran hoy desempleados en España, la tasa de retorno de los trabajadores extranjeros no nacionalizados ha sido muy lento desde el estallido de la crisis en 2008 y sólo se ha acelerado en la última etapa. Esto se debe, en parte, a factores relacionados, como las inversiones en vivienda, pero la experiencia pasada, la necesidad de consolidar un estatus legal a través de la naturalización y la incertidumbre sobre las futuras oportunidades para emigrar parecen haber jugado un papel importante en estas decisiones. En resumen, la crisis de Europa se ha traducido en una reducción repentina de los flujos de inmigrantes, pero no en una intensidad equivalente de retornos (véase el gráfico más abajo).

<sup>7</sup> Se ha hecho una queja similar en repetidas ocasiones en los EEUU. Véase, por ejemplo, el trabajo del *Southern Poverty Center* (“Centro de Pobreza del Sur”) sobre *Justicia para Inmigrantes* (<http://www.splcenter.org/what-we-do/immigrant-justice>).

Gráfico 2. Migración neta durante la crisis



Fuente: OCDE Perspectivas de la Migración (2012)

Los costes fiscales netos son otra preocupación relacionada con el régimen migratorio actual, particularmente en relación con la migración irregular. Un informe del *Institute for Public Policy Research* (IPPR – “Instituto para la Investigación de las Políticas Públicas”) (2009) sugiere que la condición jurídica de muchos inmigrantes en el Reino Unido tuvo un coste anual para el Estado de al menos 1.000 millones de libras esterlinas.<sup>8</sup> Argumentos similares podrían hacerse en relación con otros países europeos donde hay un número considerable de inmigrantes indocumentados que están contribuyendo a la economía nacional a través de sus servicios y de los impuestos indirectos, pero no lo hacen a través de la renta y otros impuestos directos. En lugar de limitar su acceso a los servicios sociales, los gobiernos deberían valorar la manera de hacer que contribuyan a su financiación, y ofrecer un informe fiscal más transparente de las contribuciones de los migrantes (la última edición de *Perspectivas de la Migración Internacional* de la OCDE (OCDE 2013) es un sabio recordatorio del impacto fiscal ampliamente positivo de la migración en las economías receptoras, y sin embargo, no parece haber logrado un cambio en el debate altamente ideológico que está teniendo lugar en Europa).

Por último, la rigidez de las políticas migratorias limita su impacto en la competitividad de los países de destino. Los laberintos administrativos, la falta de información, las tasas y los costes transaccionales tienen un efecto de desplazamiento en las pequeñas y medianas empresas, que no pueden beneficiarse de los sistemas de contratación existentes en muchos países.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> El reciente debate en el Reino Unido en torno a las nuevas limitaciones a los inmigrantes cualificados es ilustrativo en este sentido. Ha estado sucediendo por un tiempo y encontró su paroxismo durante las últimas elecciones europeas. Véase el artículo de *The Economist* del 20 de octubre 2012, “A Harder Road” (“Un Camino Más Díficil”) para los argumentos generales

Los propios migrantes se ven obligados a esperar mucho tiempo y pagar altas tasas a los intermediarios formales o informales que facilitan la entrada en el país. La investigación de base para el Informe sobre Desarrollo Humano 2009 (Martin 2009) mostró que el coste total del viaje para un migrante irregular podría oscilar entre \$1.000 y \$20.000. Esta deuda constituye un obstáculo fundamental para el retorno.

En resumen, las ineficiencias descritas anteriormente implican costes sociales y económicos para los países de destino, así como un riesgo serio para la gobernabilidad y la cohesión de sus sociedades. Sin embargo, aún siendo importantes, los costes para Europa son minúsculos en comparación con los costes impuestos por el sistema en las oportunidades de desarrollo derivadas de la migración. Si los países de la OCDE tuvieran que evaluar el impacto de sus decisiones en materia de políticas migratorias en el bienestar de los migrantes y de sus países de origen (que no es el caso), tendrían al menos que considerar lo siguiente:

- a) ¿Cuántos inmigrantes son admitidos cada año en el país y por cuánto tiempo?: Cabe recordar aquí el papel fundamental desempeñado por la migración en el progreso mundial y en la reducción de las brechas de ingresos internacionales. Una estimación notoria del Banco Mundial (2006) sugirió que, a fin de cuentas, un modesto aumento en el número de migrantes no cualificados en los países de la OCDE (equivalente a un 3% de la fuerza laboral total) podrían generar más de \$300.000 millones en beneficios para el desarrollo. Aproximadamente la mitad de esta cuantía iría a sus comunidades de origen y la otra mitad quedaría en manos de los propios migrantes. Es difícil no tener estos números muy presentes cuando los donantes participan en discusiones interminables sobre los niveles de la ayuda al desarrollo, por ejemplo, cuando la cuantía total en su mejor año ascendió en torno a la mitad de los \$ 300.000 millones antes mencionados.
- b) ¿De dónde vienen?: el desarrollo no juega ningún papel práctico en la definición de las cuotas y las políticas migratorias. Los trabajadores y sus familias acceden a Europa en base a sus propias solicitudes, sus cualificaciones o los derechos de reunificación de los que pueden beneficiarse. Pero el nivel inicial de ingreso de los migrantes (determinado por la geografía u otros factores), establece la ganancia esperada y, por lo tanto, el impacto potencial en el desarrollo. Uno de los inconvenientes de la simplicidad y la toxicidad que influye en el debate público sobre la migración es la dificultad para sugerir un enfoque más quirúrgico a algunos retos. La propuesta de Michael Clemens sobre un programa de visado específico para los trabajadores haitianos tiene un efecto insignificante en el número total de migrantes que entran en los EEUU, aunque podría cambiar la vida de miles de personas que han sido afectadas por uno de los peores desastres naturales de los últimos años. Europa podría considerar un enfoque similar basado en la “excepcionalidad” para las poblaciones afectadas por desplazamientos causados por desastres.<sup>10</sup> Sin embargo, la ausencia de normas claras y la incapacidad para mostrar cualquier “debilidad” en la agenda de aplicación de controles está impidiendo este tipo de soluciones.
- c) ¿Cuál es su situación legal?: la condición de indocumentados de los millones de inmigrantes que viven en Europa es el origen de una serie de ineficiencias éticas, económicas y sociales, como hemos visto anteriormente. Sin embargo, tiene también un impacto en los resultados de su experiencia migratoria en el desarrollo. Sus desventajas y vulnerabilidades determinan parcialmente sus salarios, condiciones de trabajo, movilidad laboral, acceso a los servicios sociales y representación política, afectando negativamente sus propios beneficios y a aquéllos que reciben sus comunidades de origen. Sabates-Wheeler (2009) utiliza una serie de encuestas de malauíes y ghaneses en Reino Unido para ilustrar este argumento: la situación legal prospectiva no es una razón que vaya a

(<http://www.economist.com/news/britain/21564895-government%E2%80%99s-policy-students-and-skilled-migrants-threatens-do-long-term-damage>).

<sup>10</sup> Un trabajo reciente de Cooper (2012) para el CDG muestra las debilidades de la normativa europea en este ámbito. *Migration and Disaster-Induced Displacement: European Policy, Practice, and Perspective* (“Migración y Desplazamientos Causados por Desastres: Política, Práctica, y Perspectiva Europea”).

determinar la decisión de emigrar y, de hecho, hay un beneficio claro en términos de su situación original; sin embargo, la irregularidad disminuye las ganancias y aumenta el sufrimiento del proceso.

Huelga decir que la situación jurídica formal es menos determinante que las consecuencias reales de la misma. Los migrantes indocumentados han sido capaces hasta hace muy poco de vivir una existencia bastante decente en países como España (donde solían tener pleno acceso a la educación y la sanidad), pero no necesariamente en otros.

d) ¿Cuáles son los incentivos para el desarrollo en las políticas migratorias?: las políticas complementarias pueden contribuir a estimular los beneficios de la migración para el desarrollo. Los esfuerzos para aumentar la circularidad de los migrantes (fomentando así la transferencia de conocimientos o *know-how*, de tecnología o de iniciativa empresarial), aumentar y optimizar las remesas o compensar los efectos potenciales de fuga de cerebros para los países de origen, han sido parte explícita de las políticas de desarrollo en algunos casos. Aunque no necesariamente con éxito, éstos son esfuerzos importantes que capitalizan una buena parte del debate, pero no deben ser usados para eclipsar el argumento más pertinente sobre el volumen y la composición de los flujos migratorios.

e) ¿En qué medida la política migratoria está “contaminando” los acuerdos de ayuda?: En contra de la sabiduría convencional de los progresistas, un aumento en los flujos de asistencia a, digamos, África no disminuiría la presión migratoria de este continente. Dejando de lado el hecho de que la ayuda por sí sola tiene una capacidad limitada para reducir las brechas de ingresos potenciales de los migrantes, el argumento no tiene en cuenta el hecho de que buena parte de África no ha comenzado realmente a emigrar a Europa porque carecen de los recursos económicos y educativos necesarios. La cooperación sólo acercaría el continente a una “plataforma de lanzamiento” emigratorio masivo, en lugar de lo contrario. Tener conciencia de este hecho debería ayudar a reconsiderar la importancia de algunos países de origen de la migración como destino de los flujos de asistencia europeos, que debe ser orientado en función del impacto y de los valores añadidos reales, y no de otras cosas.

Más allá de eso, las políticas de inmigración también pueden desempeñar un papel distorsionador en las políticas de asistencia, contaminando los acuerdos de cooperación con unos requerimientos informales para el control de la migración. Éste ha sido el caso reciente del gobierno español en los países de África occidental como Senegal y Cabo Verde, donde se firmaron programas de asistencia junto con acuerdos de “re-admisión” (es decir, de deportación) (Fanjul 2008).

## 5. El estrabismo ético: Un “derecho a la protección” frente a un “derecho a sobrevivir”

Uno de cada cuatro niños malienses muere antes de llegar a los 5 años de edad. ¿Por qué es moralmente inaceptable negar la protección a una madre maliense que sufre persecución política, sexual o racial, mientras que es prácticamente obligatorio hacerlo cuando está tratando de evitar la muerte temprana de su hijo? El apartheid económico que aborrecemos en nuestras sociedades europeas se convierte en algo admisible siempre que se ejerza contra alguien que tiene un pasaporte diferente.

La definición de las políticas migratorias está determinada en parte por la conciencia nacional de una *responsabilidad* hacia los nacionales de países terceros. Las leyes reflejan una jerarquía moral en nuestras sociedades. Esto es fácil de entender cuando se trata de genocidios lejanos – que desencadenaron una *responsabilidad* internacional de *protección* – y de persecución política. Con resultados dispares (como indica muy claramente el ICD), los

gobiernos de la OCDE se han obligado a sí mismos a aprobar e implementar las normativas que protegen el derecho de asilo internacionalmente reconocido.

Pero, hasta ahora, estos mismos gobiernos han sido muy reacios a extender esta protección a los derechos sociales y económicos que están en la base de los procesos migratorios, o a otras formas de “miseria”, como los desplazamientos causados por desastres. El hecho de que la Convención de la ONU sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares haya sido ratificada o firmada por 65 países, ninguno de los cuales es un país de destino del norte, es ilustrativo. Este acuerdo establece una base razonable para los derechos de los migrantes y contiene todo tipo de garantías que limitan las obligaciones de los países de destino en cuanto a sus compromisos sociales y legales.

Algunos países, como Austria, han sido generosos en relación con la llamada “inmigración humanitaria” (es decir, la admisión de un alto número de inmigrantes que huyen de un conflicto). Sin embargo, existe también una relación inversa entre los derechos de asilo y las políticas migratorias. Las muy bajas puntuaciones del sur de Europa en los indicadores de asilo y refugio del ICD están en parte relacionadas con la “securización” de los filtros de migración económica y la relacionada “externalización” (subarrendamiento) de los controles fronterizos hacia los países vecinos no democráticos como Marruecos, Libia y Mauritania. Organizaciones humanitarias como MSF, Amnistía Internacional o Migreurop han denunciado en repetidas ocasiones la violencia, las deportaciones no seguras, las detenciones ilegales y las violaciones de los migrantes en tránsito.<sup>11</sup> Un informe del año 2006 (Collyer) calcula que solo Marruecos podría albergar alrededor de 10.000 ciudadanos subsaharianos en esta situación, en su mayoría provenientes de Nigeria y del Congo.

En última instancia, el debate sobre la regulación de los flujos migratorios y sus vínculos con el desarrollo plantea algunas cuestiones éticas y políticas fundamentales: en primer lugar, ¿existe un *derecho* a migrar libremente y progresar fuera del país de origen (es decir, ¿existe un derecho a ser *admitido*)? En caso afirmativo, ¿qué sucede cuando el derecho de los recién llegados choca con los derechos de las personas que ya residían en los países de destino? ¿Podemos admitir que los derechos políticos, económicos y sociales fundamentales prevalecen sobre las consideraciones identitarias? Es en la definición y en el equilibrio de este choque de derechos en los que reside el futuro de las políticas migratorias, y su administración es extremadamente difícil, como mostramos a continuación.

## 6. Las restricciones estratégicas: el factor emocional de la política en materia migratoria, la incapacidad para construir alianzas reformistas y la orfandad institucional

Los defensores de un enfoque reformista sobre la migración en Europa (como en cualquier otro lugar con respecto a este asunto) han sido hasta ahora incapaces de construir una estrategia “ofensiva” que combine una construcción ideológica e institucional alternativa, con una sólida alianza que podría llevarla adelante. Este es el resultado de un triple fracaso:

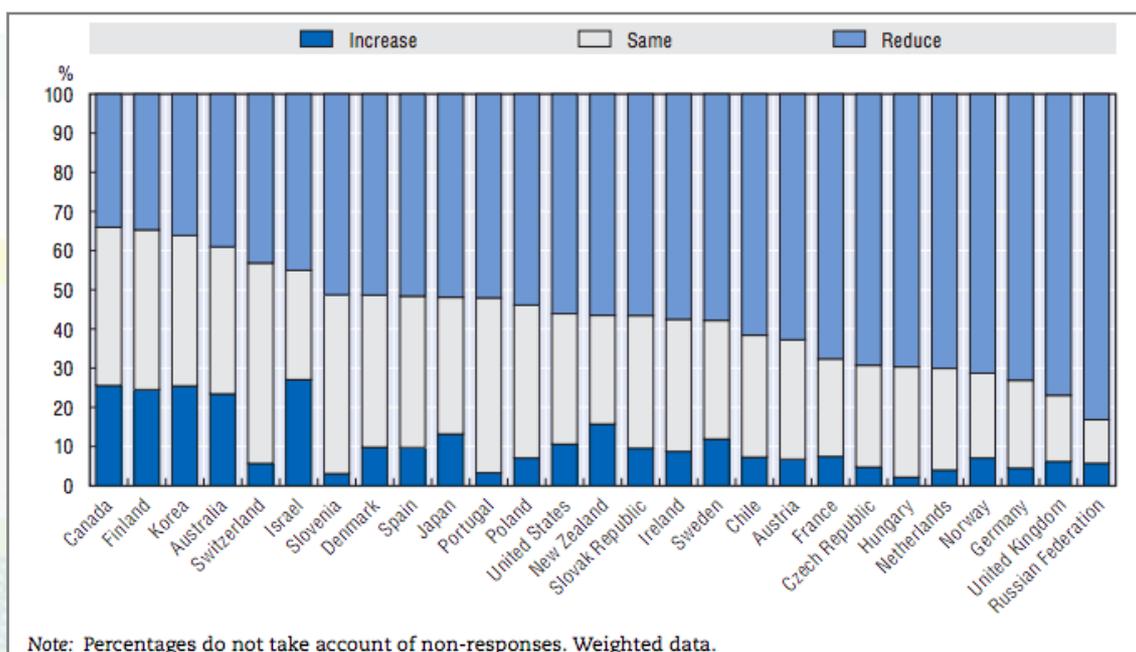
<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, el informe reciente de Amnistía Internacional “SOS Europa: Derechos Humanos y control migratorio”. Disponible en: [https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/EUR0101312-7463.ext%20\(SOS%20Europa\\_Derechos%20humanos%20y%20control%20migratorio\)?CMD=VEROBJ&MLKOB=31710714747](https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/EUR0101312-7463.ext%20(SOS%20Europa_Derechos%20humanos%20y%20control%20migratorio)?CMD=VEROBJ&MLKOB=31710714747)

## 6.1. Separar las creencias legítimas de las distorsionadas, y trabajar en ellas por separado

La migración es un ejemplo ilustrativo de un axioma político en los asuntos públicos: la solución óptima no es la mejor, sino la mejor que su electorado está dispuesto a aceptar. Las percepciones importan tanto como las realidades, y cualquier organización social o política dispuesta a llevar a cabo una reforma progresiva fundamental del régimen migratorio debe tener claro el punto de partida: ninguna sociedad de destino de la OCDE quiere más inmigrantes, y la mayoría de ellas preferirían en realidad tener menos.

Las últimas encuestas de opinión recolectadas (véase el gráfico más abajo) muestran que el porcentaje de los encuestados que desean ver un incremento de los flujos de inmigración no supera el 30% en ningún país de la OCDE (en la mayoría de los países se queda más bien en torno al 10%). Por el contrario, a una abrumadora mayoría le gustaría ver que los flujos migratorios se mantienen estables o se reducen. Esta última opción capta la mayor parte de la opinión pública de los países europeos, con la excepción de Finlandia y de Suiza.

**Gráfico 3: Proporción de los encuestados a favor de aumentar, mantener o reducir los flujos migratorios actuales a sus países, 2003**



Fuente: *International Social Survey Programme* ("Programa de Encuesta Social Internacional") (2003)

El nivel de oposición más o menos pronunciado a la inmigración está determinado por una compleja combinación de factores que incluyen la ideología, la educación, el nivel de ingresos y las experiencias previas con la migración (como el supuesto fracaso del programa de "trabajadores invitados" en Alemania, por ejemplo). Con el fin de identificar las posibles líneas de acción de reforma, es imprescindible distinguir en qué medida está la oposición arraigada en una comprensión particular de sus propias sociedades y comunidades (de identidad) y en qué medida es el resultado de una sencilla distorsión de los hechos. Los reformistas deben trabajar en ambos.

Corregir la falta de información objetiva sobre el impacto económico y fiscal de la migración está al alcance de todos. El análisis sobre el impacto de los flujos migratorios en los países de

destino demuestra de manera abrumadora que hay un beneficio para la economía del país receptor y un insignificante, si acaso negativo, impacto sobre los salarios locales y los niveles de empleo. Una revisión de la literatura llevada a cabo por el *Migration Policy Institute* (MPI) para la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos (Somerville y Sumption 2009) puso de manifiesto que, en términos generales, la migración aumenta la demanda de mano de obra, ya que aumenta su oferta, contribuyendo por lo tanto al crecimiento económico sin apenas afectar a los salarios. Por supuesto, se deben considerar los efectos distributivos: algunos trabajadores, especialmente los menos cualificados (incluidos los inmigrantes anteriores), se ven más afectados que otros. Sin embargo, la importancia relativa de la inmigración en la conformación cualitativa de los mercados de trabajo es muy baja si se compara con otras variables como la educación, la tecnología o el cambio demográfico. Estas conclusiones han sido confirmadas por varios estudios, que también desmontan el argumento sobre la carga fiscal de los inmigrantes y su impacto en los servicios sociales.<sup>12</sup>

Pero, incluso si se ganara la batalla en un debate económico racional, la identidad seguiría siendo un obstáculo determinante. La cultura, la religión y el nacionalismo desempeñan un papel igualmente importante en la definición de la opinión pública hacia la migración, y han creado fricciones con las comunidades de inmigrantes extranjeros, por ejemplo. A fin de cuentas, la decisión del electorado suizo de prohibir la construcción de más minaretes en el país se basa en un profundo sentido de comunitarismo que sólo puede ser confrontado con un cambio en los valores de las sociedades. No hay que olvidar que, a diferencia de otras grandes regiones de destino de la OCDE, Europa no se construyó como una nación de inmigrantes (Lakoff y Ferguson 2007).

En cierto sentido, se trata de un argumento social sobre qué derechos son “fundamentales” y cuáles son “accesorios”. El comunitarismo y las políticas identitarias chocan con el derecho a progresar de los individuos, incluso si ocurre lejos de sus lugares de origen. Por lo tanto, la pregunta no es “por qué” se debe permitir la entrada, sino más bien “por qué no”. Un enfoque internacionalista de esta discusión afirmaría que la inmigración debe ser adecuada a una estrategia informada para sostener y ampliar los estados de bienestar, pero no sobre la base de la homogeneidad cultural, racial o religiosa.<sup>13</sup>

El resultado final de esta tensión se basará en la capacidad de los reformistas para fortalecer ciertos valores de la sociedad a través de la educación y la información transparente. Pero también deben contar con el liderazgo de los individuos y las instituciones ilustradas. En ese sentido, las posiciones públicas de los políticos europeos mayoritarios van desde el agnóstico respetuoso hasta el populista agresivo. Pero ninguno argumentará la necesidad de cambiar radicalmente el modelo en aras del interés común, y mucho menos en aras del desarrollo. Los líderes reformistas se quedan con el dilema de la política tecnocrática (OECD 2012): gobernar sobre la base de lo que es mejor para sus votantes, o gobernar sobre la base de lo que sus

<sup>12</sup> El MPI no es el primero en sugerir que no existen razones económicas tangibles para oponerse a la migración, sino más bien al contrario. El Banco Mundial, en la edición de 2006 de sus *Perspectivas Económicas Mundiales (Global Economic Prospects)* se centró en los diferentes impactos de la migración para llegar a la conclusión de que la afluencia de trabajadores extranjeros en realidad aumenta los ingresos de los nativos, mejora la flexibilidad de los mercados laborales y despliega las oportunidades locales de empleo a través del cuidado de niños, por ejemplo. Un estudio más reciente realizado por Ortega y Peri (2009) utiliza 14 países de la OCDE y 74 países de origen con el fin de valorar en qué medida los trabajadores extranjeros aumentan el empleo, el número de horas de trabajo, el capital social y los ingresos: “Estos resultados implican que la inmigración aumenta el total de PIB del país receptor uno por uno en el corto plazo, sin afectar al salario medio o a la productividad laboral. También encontramos que los efectos de la inmigración son menos beneficiosos cuando la economía receptora se encuentra en malos tiempos económicos”.

<sup>13</sup> Para ganar este argumento, los reformistas deben confiar en la información y la educación para esta discusión, tanto como en la conformación de un código lingüístico a favor de los migrantes. Como han señalado George Lakoff y Sam Ferguson “Las expresiones lingüísticas [de la inmigración] son cualquier cosa menos neutrales. Cada encuadre define el problema a su manera, y por lo tanto limita las soluciones necesarias para hacer frente a ese problema”.

votantes piden en realidad. Uno podría pensar que la balanza se ha inclinado claramente hacia esto último, pero mirando a la oposición abrumadora a favor de un sistema de migración más libre, podríamos estar participando de un juego de males menores. Esta es precisamente la razón por la cual, en una nota más feliz, se podría argumentar que los grupos de presión a favor de la migración han sido en realidad bastante exitosos en mantener este frágil status quo.

## 6.2. Construir alianzas estratégicas y de gran alcance para la reforma

Cuando se trata de la reforma del régimen migratorio actual, la sociedad civil europea es débil o está ausente, y siempre a la defensiva y atomizada. Los empleadores, iglesias, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de expertos, académicos, medios de comunicación e incluso los sindicatos: todos tienen razones para la reforma, pero en el mejor de los casos toman una postura defensiva para evitar las consecuencias más crudas del sistema en materia de derechos humanos y de condiciones laborales. No existe ningún discurso coordinado y proactivo que utilice una combinación de argumentos éticos y de interés propio para establecer una narrativa diferente de la experiencia migratoria y para posicionar a los reformadores como “factores decisivos” en la toma de decisiones. El siguiente gráfico pretende reflejar esta variedad.

Los socialdemócratas y los sindicatos europeos son ahora parte del problema, incapaces de ir más allá de los estrechos márgenes del marco político existente.<sup>14</sup> Pero la ausencia más notable es la de la comunidad para el desarrollo. Es cierto que la migración constituye ya un espacio establecido en el debate sobre el desarrollo, con la participación de las ONG, los académicos, los centros de investigación, los gobiernos y las organizaciones internacionales en innumerables iniciativas de investigación, programas y políticas.<sup>15</sup> Sin embargo, este artículo sostiene que la migración no constituye una preocupación central para la comunidad para el desarrollo dominante. Indudablemente, la movilidad internacional de los trabajadores no lo es. Una rápida revisión de las campañas internacionales más relevantes puestas en marcha por las ONG en la última década, constituye un ejercicio ilustrativo: la asistencia, la deuda, el comercio, las medicinas, los alimentos, el clima o las armas son preeminentes en la labor de defensa y de investigación de Oxfam, Ayuda en Acción, Amnistía y otros, pero el desarrollo de un régimen migratorio más libre y más seguro no lo es.

Parte de ello tiene que ver con la ignorancia (evidentemente no el desdén) de las cuestiones relativas a la pobreza en los países desarrollados. En parte tiene que ver también con los peligros y la compleja política del poder inherentes a este debate. En casi todas las circunscripciones de las ONG del Norte, la inmigración sólo puede ser presentada desde una perspectiva “defensiva”: la violación de los derechos humanos. Cualquier intento de introducir una agenda más proactiva que proponga flexibilizar los mecanismos de movilidad es en vano y por lo tanto un gasto de recursos escasos.

Sin embargo, existe también un entendimiento implícito que un autor denominó el sesgo *sedentario*: la migración se percibe como una consecuencia del fracaso del desarrollo, y no como un medio hacia él (Haas 2009). De acuerdo con esta caricatura, los campesinos deberían ser capaces de vivir toda su vida en el marco idílico de pueblos prósperos, por lo que incluso si

<sup>14</sup> El último (y muy ambicioso) informe sobre la migración irregular publicado por el centro de investigación laborista británico IPPR es un ejemplo muy ilustrativo. A pesar de sus recomendaciones para humanizar los procesos de detención y de retorno, no cuestiona las razones por las cuales el Reino Unido alberga casi un millón de inmigrantes irregulares.

<sup>15</sup> El Foro Social Mundial de las Migraciones se reúne este año por quinta vez después de que fuera fundado como un derivado del movimiento de Porto Alegre en 2005. El Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ya han dedicado sus informes más emblemáticos a este tema, destacando la magnitud de esta gran oportunidad para el desarrollo.

se vieran obligados a trasladarse a las ciudades se consideraría un fracaso. Esto es una exageración, pero la cruda verdad es que en el momento en que los individuos cruzan las fronteras de su país pobre desaparecen del radar del desarrollo. Se trata de Bolivia, no de los bolivianos (Clemens y Pritchett 2008). Esto no es ignorar la importancia de las operaciones in situ por cualquier medio, pero sirve para poner de relieve el hecho de que la migración se ignora en gran medida como palanca para el desarrollo. Como Michael Clemens explicó una vez (2010), “Es hora de preguntarse si la agenda de desarrollo tradicional es suficiente para generar una convergencia en la productividad y en los ingresos. Si no lo es y deseamos esta convergencia, necesitamos cambios fundamentales en dicha agenda. La respuesta es, por lo general: no”.

El argumento clave es que la reforma del régimen migratorio exigirá una amplia coalición de actores que va más allá de la postura defensiva de los derechos humanos. Esto ha sido válido en otros logros aparentemente imposibles, como el acceso a los medicamentos o el reconocimiento público del calentamiento global. La comunidad para el desarrollo es una parte necesaria de esta coalición.

### 6.3. Creación de un marco institucional alternativo

Es justo decir que los reformistas europeos carecen de un marco institucional propicio que ayude simultáneamente a gobernar este desafío y a diluir los riesgos políticos que lo amenazan. El comercio constituye un precedente interesante: a pesar de una oposición general (que persiste a día de hoy), la UE ha participado en algunos de los acuerdos de liberalización comercial más ambiciosos (empezando por el propio Mercado Común). La “comunitarización” de las decisiones políticas ha sido fundamental en este sentido: en la medida en que muchos otros actores están involucrados en el proceso de toma de decisiones, un tercer jugador (la Comisión Europea o la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo) puede ayudar a diluir de manera muy conveniente los riesgos políticos asociados con la toma de decisiones correctas. En otras palabras, la falta de una Política Migratoria Común significativa o de un punto de referencia internacional equivalente que pueda elevar el listón constituye un obstáculo para la reforma.

Si bien el objetivo institucional interno es construir un marco verdaderamente multilateral, el enfoque hacia países terceros es necesariamente diferente. Dado que no hay ningún precedente directo de una experiencia nacional o multinacional de este tipo (la liberalización de la movilidad laboral dentro de la UE fue el resultado de una unión económica y política mucho más ambiciosa), Europa (incluyendo Noruega y Suiza) debería considerar la posibilidad de crearlo desde cero. Las mismas Asociaciones de Movilidad y los diálogos que se han abierto con una serie de regiones en desarrollo podrían proporcionar un buen punto de partida. Sin embargo, el reto es ir más allá de los estrechos límites del enfoque actual y valorar un sistema en el que las tres partes (los países de origen y de destino, así como los migrantes) tienen más que ganar y menos que perder. Sólo de esta manera estarán dispuestos a cumplir con sus normas, el control y la auto-restricción de la migración irregular a cambio de oportunidades mayores y más seguras para la movilidad temporal. Volveremos de nuevo a este punto en el siguiente apartado.<sup>16</sup>

## 7. Conclusiones y recomendaciones

En este trabajo hemos defendido la idea de una reforma fundamental del modelo migratorio que prevalece en todo el continente europeo (de hecho en todas partes con respecto a este

<sup>16</sup> Algunos puntos de referencia internacionales ya han hecho argumentos similares. Véase, por ejemplo, Dayton-Johnson et al. (2007) para la OCDE.

asunto). Hemos argumentado que la discrepancia entre un régimen más rígido y uno más flexible es, en parte, un conflicto entre la soberanía de los Estados y los derechos de los individuos. El primero defiende legítimamente la identidad y las raíces culturales de una comunidad establecida con anterioridad, así como la sostenibilidad de sus modelos de bienestar y de protección social. Pero este último es coherente con la consolidación de una justicia global que reconoce el derecho de toda persona a la protección y a la dignidad, incluso si éstas tienen que ser otorgadas fuera de su lugar de origen. Lo que es igualmente importante, no tiene que ser impuesto a costa de las sociedades de destino, sino más bien al contrario.

También hemos argumentado que, en cierta medida, este debate es perfectamente irrelevante. La cuestión no es si las personas deben tener el derecho a migrar o no, porque de hecho ya lo hacen. Europa puede hacer que sea más peligroso, más caro y más humillante, pero una parte del abrumador número de individuos que desean migrar eventualmente acabará haciéndolo.

Por lo tanto, algunas consideraciones prácticas ayudan a entender las posibilidades sin precedentes de reforma. Operamos dentro de un sistema que multiplica los riesgos y minimiza las oportunidades. El modelo bipolar que hemos descrito está fuera de control y genera costos directos y de oportunidad que van mucho más allá de lo razonable. Creemos que esto debería facilitar que las partes interesadas lleguen a un acuerdo, si las circunstancias apropiadas se presentan.

Este es el enfoque de nuestras recomendaciones. Si bien hace sólo unos pocos años la noción de un sistema migratorio más abierto habría sido recibida con abierto desdén por los políticos mayoritarios, existen razones para pensar que una combinación de pedagogía social, liderazgo ilustrado y creatividad institucional podría contribuir a superar las diferentes restricciones vinculantes explicadas anteriormente. La crisis, paradójicamente, ofrece un triple incentivo en esta dirección. En primer lugar, una oportunidad política en términos de menores presiones migratorias y, por tanto, un entorno de negociación menos sensible. En segundo lugar, la necesidad de algunos países como Portugal, España, Grecia o Irlanda de aumentar el retorno de los extranjeros y reducir las barreras impuestas a sus propios migrantes en regiones terceras como Brasil. Por último, la contradicción fundamental expuesta por el creciente nacionalismo y los fallos institucionales derivados de la crisis económica: muchos en las sociedades, instituciones y partidos políticos europeos temen estas tendencias y están dispuestos a oponerse a ellas, pero pocos están dispuestos a reconocer las implicaciones de la misma lógica para los derechos de los nacionales de terceros países.

Nuestras propuestas se estructuran en cinco ámbitos y abordan agendas a corto y largo plazo. Dejando de lado las que se refieren exclusivamente a las instituciones de la UE, estas recomendaciones son válidas para todos los países europeos:

#### 1. Aumentar la movilidad a través de marcos nacionales adaptados y una Política Migratoria Común significativa

- Los Estados miembros deben garantizar unos sólidos mínimos para los derechos humanos y laborales de los residentes y trabajadores de países terceros. Las legislaciones nacionales deben reflejar con claridad (o las instituciones deben hacer cumplir, cuando las normas estén en vigor) un enfoque de no-discriminación y de igualdad de trato en materia de protección social, derechos laborales y acceso a los servicios sociales; de movilidad sectorial y geográfica; y de portabilidad de los derechos sociales, como las pensiones y las prestaciones por desempleo.
- Las legislaciones nacionales deben promover la auto-regulación de los mercados laborales extranjeros, facilitar los procedimientos administrativos para el acceso, reducir las restricciones a la movilidad laboral y permitir que los trabajadores y los empleadores participen libremente en acuerdos bajo las garantías de la ley. Como algunos observadores ya han sugerido,<sup>17</sup> podría

<sup>17</sup> Véase por ejemplo Dalla-Zuanna (2011).

enfocarse inicialmente en la migración temporal y realizarse a través de un *permiso de trabajo temporal* (también llamado *visado de búsqueda de empleo*) que dé al trabajador la oportunidad de encontrar y cambiar de trabajo, y que podría ser renovado si el inmigrante mantuviera su puesto de trabajo. La experiencia de reforma de 2008 llevada a cabo en Suecia constituye un precedente en la dirección correcta.

- Esta flexibilidad mejorada también debe reflejarse en las políticas de retorno. Más allá de los instrumentos económicos para incentivar el retorno de los inmigrantes sin trabajo (por ejemplo, la posibilidad de aprovechar todos los beneficios de desempleo en un pago único), los gobiernos deberían considerar formas de garantizar una segunda oportunidad de inmigración después de algún tiempo. Esto podría hacerse a través de la “congelación” de los permisos de residencia y de trabajo no utilizados, que algunos países como España ya están considerando.
- Con algunas excepciones, el número total de inmigrantes requeridos debe calcularse sobre la base de una combinación de las previsiones de crecimiento, los niveles de desempleo y los requisitos generales de cualificación, en lugar de las actuales cuotas micro-administradas. Los permisos de migración deben ser previsibles y plurianuales.
- Todo lo anterior se debe hacer de una manera que refuerce los actuales fundamentos primitivos de una Política Migratoria Común y facilite su desarrollo futuro. La corrección de este vacío político histórico haría que el sistema sea más eficiente desde el punto de vista económico y más manejable desde el político (como se ha sugerido en la propuesta de la CE para un Enfoque Global de la Migración y la Movilidad). En términos más específicos, los Estados miembros y las instituciones europeas deben colaborar para:
  - Extender el concepto de mercado común de trabajo y la movilidad dentro de la UE a los residentes y trabajadores de países terceros. Esta flexibilidad ayudaría críticamente a equilibrar la oferta y la demanda de trabajo y a reducir las ineficiencias asociadas a la fragmentación del mercado.
  - Atender las necesidades futuras de volumen y de competencias de los mercados de trabajo europeos mediante un sistema de previsión común más sofisticada y adaptable con múltiples puertas de entrada y criterios de admisión comunes. Adoptar un *permiso de trabajo temporal* europeo (o *visado de búsqueda de empleo*).
  - Reforzar la creación de derechos comunes mediante la plena aplicación y la futura ampliación del Permiso Único, así como de las Directivas sobre los Trabajadores Estacionales y los Trabajadores Traslados dentro de una misma empresa.
  - Simplificar las clasificaciones y los procedimientos de visado.
  - Mejorar el sistema de seguimiento de las entradas y salidas migratorias, incluyendo una metodología armonizada para estimar el número de migrantes en situación irregular.
  - Fortalecer la implementación de las normas de protección en materia de asilo y refugiado y extender las mejores prácticas nacionales (por ejemplo, las de los países escandinavos). Incorporar efectivamente los desplazamientos causados por desastres como razón para la protección.
  - Profundizar en los Diálogos sobre Migración y Movilidad, apuntando a un modelo común que se extienda a todas las regiones en desarrollo e incorporando compromisos mutuamente vinculantes.
  - Considerar la posibilidad de creación de una nueva agencia europea coordinación y desarrollo de políticas migratorias que desempeñe un papel similar a EuropeAid en las políticas de asistencia.

## 2. Un enfoque inteligente y humano para hacer frente al reto de la migración irregular

- Europa necesita una visión coherente, coordinada y duradera para reducir el número de migrantes en situación irregular en su territorio. Este artículo no profundiza en los posibles detalles de este plan, pero cualquier solución significativa debe considerar una combinación de regularizaciones específicas y opciones de re-cumplimiento, retornos incentivados y expulsiones forzadas (aunque con garantías legales mejoradas). El programa Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios (*Solidarity and Management of Migration Flows – SOLID*)<sup>18</sup> puede ser un instrumento para estos fines, siempre que incorpore plenamente los aspectos de “reintegración” de su política y no sólo el retorno efectivo de los inmigrantes irregulares (un importante problema hoy en día).
- Las legislaciones nacionales y europeas comunes deben garantizar un “cortafuego” entre el sistema que proporciona los servicios sociales básicos como la salud y la educación, y el sistema que regula la adhesión y la expulsión de extranjeros. Todos los residentes –tengan o no un estatus legal – deben tener acceso a los derechos sociales básicos, como la salud, la educación y la protección.<sup>19</sup>
- Las instituciones europeas deberían reconsiderar los contenidos más polémicos de las políticas de retorno con el fin de garantizar la expulsión y retorno en los procesos de seguridad y dignidad. En particular, deberían reconsiderar periodos prolongados de reclusión y arbitrarias y las lagunas en la protección de los menores no acompañados.
- Los acuerdos de control fronterizo con los países vecinos (como los países de África del Norte) deben garantizar el pleno respeto de los migrantes en tránsito y de los potenciales solicitantes de asilo y refugio. Los países europeos deben rendir cuentas por la violación de los derechos humanos de los ciudadanos de terceros países cuando es consecuencia de la implementación de los acuerdos de control de la inmigración. El *10-Point Plan of Action on Refugee Protection and Mixed Migration* (“Plan de 10 Puntos de Acción sobre Protección de Refugiados y Migración Mixta”) del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) puede ser una guía útil en ese sentido.

### 3. Superar la resistencia de la opinión pública: las políticas de integración y un sistema fiscal más transparente y pedagógico

- Reforzar la integración de las comunidades de migrantes en las sociedades de destino (mediante los servicios sociales, las políticas específicas y la participación política) mejorará las condiciones sociales de los inmigrantes y la estabilidad de sus comunidades de acogida. Esto es bueno para el desarrollo y bueno para el contexto de formulación de políticas.
- Los países europeos y las instituciones de la UE deberían proporcionar balances fiscales sistemáticos de migración en base a las ganancias y los costes de la migración (incluidos los flujos irregulares) oficiales y estimados.
- Los gobiernos deben considerar la adaptación de sus instrumentos fiscales para que la opinión pública pueda identificar claramente la contribución de los inmigrantes a la sostenibilidad de los servicios sociales y de las pensiones (por ejemplo, a través de los gravámenes de entrada o los impuestos sanitarios o relacionados con la educación, que no incrementan la carga fiscal general de los inmigrantes, pero identifican claramente su volumen y destino).

### 4. Sustentar los vínculos entre la migración y el desarrollo, más allá de los mecanismos mejorados de movilidad

<sup>18</sup> Este Programa General está conformado por cuatro instrumentos: Fondo para las Fronteras Exteriores (EBF), Fondo Europeo para el Retorno (RF), Fondo Europeo para los Refugiados (ERF) y Fondo Europeo para la Integración de nacionales de terceros países (EIF).

<sup>19</sup> He tomado el concepto de “cortafuegos” del filósofo canadiense Joseph Carens. Sus obras elaboran un argumento ético muy lúcido a favor de la migración.

- Los Estados miembros y las instituciones comunes europeas deben incorporar la migración como parte de sus políticas de desarrollo. La comunicación de la CE sobre el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad es un paso hacia una formalización de estos vínculos, pero las políticas específicas deben ir mucho más allá del paquete “tradicional” (remesas, principalmente) y considerar una definición de los flujos migratorios que es más amplia en términos de volumen y específica en términos de impacto en el desarrollo.
- El origen de los migrantes (tanto en términos de geografía y nivel de ingresos) debe tenerse en cuenta en el proceso de selección para fines de desarrollo, ya sea a través de un sistema basado en puntos o de otros mecanismos. Los países europeos deberían considerar un enfoque más “quirúrgico” en sus políticas de visados, teniendo en cuenta los programas específicos para las comunidades particularmente vulnerables que no entran en los criterios de asilo (economías post-desastre, por ejemplo).
- Las agencias europeas para el desarrollo deben diseñar e integrar un paquete integral para optimizar el impacto de la migración en el desarrollo. Esto incluye la incorporación de un proceso de selección más favorable al desarrollo como el que se propone más arriba, pero también otros instrumentos destinados a reducir los costes de las remesas a través de una mejor regulación, como compensar cualquier efecto posible de la fuga de cerebros o estimular los modelos de circularidad productiva.
- Los gobiernos nacionales y la CE deben establecer equipos mixtos de política para el diseño y gestión de las políticas migratorias. Los funcionarios del área de desarrollo deben estar presentes en estos equipos, junto con expertos laborales y de seguridad, para evaluar el impacto de las diferentes políticas y abrir puentes con los países y comunidades de origen.
- Los gobiernos de los países de origen deberían forzar la inclusión de cláusulas de migración como parte de sus paquetes generales de relaciones bilaterales o multilaterales con los países de destino. Se debe establecer una reciprocidad entre la mejora de la inversión y de las condiciones fiscales con las oportunidades mayores y más seguras de migración de sus ciudadanos.
- Las ONG de desarrollo (tanto a nivel nacional como de la UE) deben participar activamente en el debate sobre la movilidad laboral. Podrían reforzar la postura pro-reformista mediante el aumento de la investigación y campañas activas dirigidas a la opinión pública y a los responsables políticos. Las reformas en materia de migración deben ser consideradas como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio post-2015.<sup>20</sup>

##### 5. Europa como líder hacia un nuevo régimen migratorio global

- A pesar de la abierta oposición a la que harán frente, la mayor parte de las propuestas mencionadas anteriormente son meros ajustes al modelo existente. A más largo plazo, los países de origen y de destino deben crear un régimen radicalmente diferente de movilidad global, lo cual reduciría gradualmente los múltiples riesgos asociados al proceso y optimizaría sus oportunidades. Este tipo de proceso cooperativo de innovación institucional ya se ha aplicado a otros grandes desafíos globales, como son el comercio, el medio ambiente o los crímenes contra la humanidad.

Elaboramos nuestra propuesta de manera detallada en un artículo anterior en coautoría con Lant Pritchett en 2010.<sup>21</sup> A continuación describimos una versión actualizada de sus elementos claves:

<sup>20</sup> Anna Koll (ECDPM) hizo una contribución interesante sobre esta cuestión en: <http://www.ecdpm-talkingpoints.org/can-we-afford-to-ignore-migration-post-2015/>.

<sup>21</sup> Pritchett y Fanjul (2010).

- Un enfoque **adaptativo** y **plurilateral** en base a un pequeño grupo de países que definen sus herramientas y reglas a medida que trabajan a través de “instituciones provisionales”. No podemos esperar lograr una OMC de 1994, sino más bien una GATT de 1947, donde un pequeño grupo de partes interesadas decidieron el alcance y las condiciones de sus acuerdos de liberalización. El intenso proceso de innovación institucional de las últimas décadas (véase el papel de las asociaciones público-privadas en el sector de la salud mundial, por ejemplo) ofrece un camino interesante a seguir. Este conjunto de experiencias podría ser replicado y ampliado en función de los resultados obtenidos.
- La base de un **contrato social** entre las partes que establezca lo que no es aceptable, en lugar de una definición estrecha de los acuerdos/arreglos que son aceptables. Dicho de otro modo, existe un enfoque basado en “suelos sólidos/techos fijos” en el que los derechos fundamentales laborales and humanos no son negociables, pero todo lo demás lo es. En nuestra opinión, la Convención de la ONU sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes ofrece un punto de partida muy sólido en este sentido: no se puede imponer la discriminación laboral o social de los inmigrantes admitidos, pero las partes se pusieron de acuerdo, por ejemplo, sobre un proceso de reagrupación familiar mucho más gradual, que es el origen de una buena parte de los flujos migratorios actuales.
- Un **sistema previsible** que incorpore **mecanismos de cumplimiento** mediante un foro de disputas y de compensaciones. Los acuerdos sólo serán tomados en serio si las infracciones tienen consecuencias. Esto es cierto para la migración irregular (se podrían implementar mecanismos mucho más eficientes de control con la colaboración de los países de origen y de las comunidades de migrantes) como lo es para los cambios unilaterales en el acuerdo original (cualquier reducción en las cuotas, por ejemplo, debería ser justificada y compensada).
- Una plataforma para la **participación de la sociedad civil**: los actores no gubernamentales (empleadores, sindicatos, intermediarios laborales, asociaciones de migrantes) tendrían la misma condición de miembros integrales como los Estados-nación, con competencias para hacer propuestas y llevar los casos a los mecanismos de resolución de diferencias. El precedente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es muy útil en este sentido.

El propósito principal de este paquete es la construcción de una confianza mutua entre los socios en un proceso de consolidación y de avance.

## 8. Bibliografía

- BOERI, T., y BRÜCKER, H. (2009): *Why are Europeans Getting so Tough on Migrants?* (en línea) <http://ist-socrates.berkeley.edu/~pog/academic/EP/EP-160605.pdf>
- CEDEFOP (2012): *BRIEFING NOTE: Europe's skill challenge*. (en línea) [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9068\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9068_en.pdf)
- CLEMENS, M. (2010): *A Labor Mobility Agenda for Development*. (en línea) [http://www.cgdev.org/sites/default/files/1423717\\_file\\_Clemens\\_labor\\_mobility\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/1423717_file_Clemens_labor_mobility_FINAL_1.pdf)
- (2013): *What do we Know About Skilled Migration and Development?* (en línea) <http://www.migrationpolicy.org/pubs/SkilledMigration-Development.pdf>
- y PRITCHETT, L. (2008): *Income per natural: Measuring development as if people mattered more than places*. (en línea)

- <http://www.hks.harvard.edu/fs/lpritch/Labor%20Mobility%20-%20docs/CP%20income%20per%20natural%20feb%205%202008.pdf>
- ; MONTENEGRO, C. y PRITCHETT, L. (2008): *The Place Premium* (en línea) [http://www.cgdev.org/sites/default/files/16352\\_file\\_CMP\\_place\\_premium\\_148.pdf](http://www.cgdev.org/sites/default/files/16352_file_CMP_place_premium_148.pdf)
- COLLYER, M. (2006): “Undocumented Sub-Saharan African Migrants in Morocco” en N. Nyberg Sørensen (ed.), *Mediterranean transit migration* (en línea). Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 129-146 [http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Books2006/mediterranean\\_transit\\_migration/mediterranean\\_transit\\_migration\\_web.pdf](http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Books2006/mediterranean_transit_migration/mediterranean_transit_migration_web.pdf)
- COOPER, M. D. (2012): *Migration and Disaster-Induced Displacement: European Policy, Practice, and Perspective*. (en línea) [http://www.cgdev.org/files/1426605\\_file\\_Cooper\\_disaster\\_displacement\\_FINAL.pdf](http://www.cgdev.org/files/1426605_file_Cooper_disaster_displacement_FINAL.pdf)
- DALLA-ZUANNA, G. (2011): *Migration in the European Union: The narrow street of convergence* (en línea) [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17848/EU-US%20Immigration%20Systems%202011\\_18.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17848/EU-US%20Immigration%20Systems%202011_18.pdf?sequence=1)
- DAYTON-JOHNSON, J., et al. (2007): *Gaining from Migration: Towards a New Mobility System and the report of the Global Commission on International Migration*. (en línea) <http://www.temaasyl.se/Documents/Organisationer/OECD/Gaining%20from%20Migration%20Towards%20a%20new%20mobility%20system.pdf>
- EUROPEAN PARLIAMENT (2011): *Press release: Common rights and single work and residence permit for non-EU workers*. (en línea) <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20111213IPR33946/html/Common-rights-and-single-work-and-residence-permit-for-non-EU-workers>
- FANJUL, G. (2008): *Puertas al mar: Por qué todos deberíamos estar interesados en una política migratoria más justa e inteligente*. (en línea) [http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/071022\\_Puertas\\_al\\_mar\\_def.pdf](http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/071022_Puertas_al_mar_def.pdf)
- FARGUES, P. (2011): *International Migration and Europe’s Demographic Challenge*. EU-US Immigration Systems, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Somenico di Fiesole (FI): European University Institute. (en línea) [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17839/EU-US%20Immigration%20Systems%202011\\_09.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17839/EU-US%20Immigration%20Systems%202011_09.pdf?sequence=1)
- GALLUP (2010): *Migration Could Triple Populations in Some Wealthy Nations*. (en línea) <http://www.gallup.com/poll/142364/Migration-Triple-Populations-Wealthy-Nations.aspx>
- HAAS, H. de (2009): *Mobility and Human Development*. (en línea) [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr\\_2009\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf)
- HAMILTON, K.A. y GRIECO, E. (2002): *Realizing the Potential of Migrant “Earn, Learn, and Return” Strategies: Does Policy Matter?* (en línea) [http://www.cgdev.org/doc/CDI/Migration\\_2004.pdf](http://www.cgdev.org/doc/CDI/Migration_2004.pdf)
- IPPR (2009): *Irregular Migration in the UK. An IPPR update*. (en línea) <http://es.scribd.com/doc/19421880/Irregular-Migration-In-the-UK>
- KRALER, A. (2012): *Regularisations – an instrument to reduce vulnerability, social exclusion and exploitation of migrants in an irregular situation in employment?* (en línea) [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2325-Regularisation\\_paper-110912.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2325-Regularisation_paper-110912.pdf)

- LAKOFF, G. y FERGUSON, S. (2007): *The Framing of Immigration*. (en línea) <http://afrolatinoproject.org/2007/09/24/the-framing-of-immigration-5/>
- MARTIN, P. (2009): *Demographic and Economic Trends: Implications for International Mobility*. (en línea) <https://ideas.repec.org/p/hdr/papers/hdrp-2009-17.html>
- MOREHOUSE, C. y BLOMFIELD, M. (2011): *Irregular Migration in Europe*. Migration Policy Institute. (en línea) <http://www.migrationpolicy.org/research/TCM-irregular-migration-europe>
- SOMERVILLE, W. y SUMPTION, M. (2009): *Immigration and the Labour Market: Theory, Evidence and Policy*. (en línea) <http://www.migrationpolicy.org/research/immigration-and-labour-market-theory-evidence-and-policy>
- OECD (2012): *OECD Migration Outlook 2012*. (en línea) <http://www.npdata.be/BuG/165-NV-A-migratie/OECD-Migration-Outlook-2012.pdf>
- OECD (2013): *OECD Migration Outlook 2013*. (en línea) <http://www.oecd.org/els/mig/imo2013.htm>
- ORTEGA, F. y PERI, G. (2009): *The Causes and Effects of International Labor Mobility: Evidence from OECD Countries 1980-2005*. (en línea) [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP\\_2009\\_06.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_06.pdf)
- PRITCHETT, L. (2009): *The Cliff at the Border*. (en línea) [http://www.hks.harvard.edu/fs/lpritch/Labor%20Mobility%20-%20docs/cliff%20at%20the%20borders\\_submitted.pdf](http://www.hks.harvard.edu/fs/lpritch/Labor%20Mobility%20-%20docs/cliff%20at%20the%20borders_submitted.pdf)
- y FANJUL, G. (2010): *Goldilocks Globalization: Finding “Just Right” Regulation of Cross-Border labor Flows*. (en línea) <http://www.hks.harvard.edu/fs/lpritch/Labor%20Mobility%20-%20docs/goldilocks.pdf>
- ROODMAN, D. (2011): *The Commitment to Development Index: 2013 Edition*. Available at [http://cgdev.org.488elwb02.blackmesh.com/sites/default/files/archive/doc/CDI\\_2013/Index-technical-description-2013-final.pdf](http://cgdev.org.488elwb02.blackmesh.com/sites/default/files/archive/doc/CDI_2013/Index-technical-description-2013-final.pdf)
- SABATES-WHEELER, R. (2009): *The Impact of Irregular Status on Human Development Outcomes for Migrants*. (en línea) [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP\\_2009\\_26.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_26.pdf)
- WATKINS, K. y QUATTRI, M. (2014): *Lost in intermediation: How excessive charges undermine the benefits of remittances for Africa*. ODI Report. (en línea) <http://odi.org>
- WORLD BANK (2006): *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*. Available at <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EXTGEP2006/0,,contentMDK:20709766~menuPK:1026823~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:1026804,00.html>
- (2013): *World Development Indicators: GNI per capita, PPP*. (en línea) <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD>



**FUNDACIÓN FOESSA**  
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



***Caritas***