

EL ENFOQUE GLOBAL DE LA MIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL DERECHO HUMANO AL DESARROLLO

CRISTINA JOSEFINA GORTÁZAR ROTAECHE ¹

Fecha de recepción: abril 2009

Fecha de aceptación y revisión definitiva: mayo 2009

RESUMEN: Este artículo intenta analizar hasta qué punto el derecho humano al desarrollo —el derecho de los derechos— está presente en el Enfoque Global de la Migración que la Unión Europea ha adoptado desde 2005. Dicho Enfoque Global de la Migración tiene como uno de sus principales objetivos fomentar las sinergias entre migración y desarrollo, con el fin de favorecer y atender las necesidades de los países en desarrollo de los que son nacionales los inmigrantes. Sin embargo, algunos datos concretos nos inclinarían a pensar que bajo este noble propósito la UE y los estados miembros podrían tan sólo estar reforzando las políticas destinadas a luchar contra la inmigración irregular, así como, gracias a la cooperación con los países de origen de las migraciones, sacar mejor partido a los aspectos positivos —para la región receptora— de la inmigración legal (incluso favoreciendo la fuga de cerebros).

PALABRAS CLAVE: Derecho al desarrollo, Unión Europea, Enfoque Global de la Migración, Inmigración y desarrollo, Codesarrollo, Migración circular, Países de origen, Fuga de cerebros.

The Global Approach to Migration in the European Union and the human right to development

ABSTRACT: This article tries to analyse whether the right to development as cornerstone of other human rights is present in the European Union Global Approach to Migration established since 2005. One of Global Approach to Migration main objectives is to strength the synergies between migration and development in order to cooperate with development of EU immigrant's countries of origin. However, there are not reasons that lead us to think that EU Institutions and EU Member States are focusing on Global Approach just to emphasize the fight against illegal immigration. And, moreover, to use cooperation with countries of origin in order to improve legal immigration towards Europe through selection processes and brain drain.

¹ Profesora propia ordinaria. Titular de la Cátedra Jean Monnet. Directora del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Universidad Pontificia Comillas de Madrid. E-mail: cgortazar@iem.upcomillas.es

KEY WORDS: Right to development, European Union, Global Approach to Migration, Immigration and development, Co-development, Circular migration, Countries of origin, Brain drain.

1. LA UNIÓN EUROPEA Y SU ENFOQUE GLOBAL DE LA MIGRACIÓN

A lo largo de los diez últimos años ², el Derecho Comunitario ha aprobado una serie de normativas mínimas ³ armonizadoras tanto en materia de lucha contra la inmigración irregular y control de la frontera externa común, como en cuestiones de inmigración legal hacia —y en— la Unión Europea, así como sobre el tratamiento uniforme del derecho de asilo.

Ahora bien, ¿Desde cuándo a dicho proceso se añade la reflexión sobre la relación entre el tratamiento comunitario de la inmigración hacia Europa y la acción exterior de la Unión Europea en materia de cooperación al desarrollo?

² El Derecho Comunitario no adquiere competencias para adoptar normas en materia de inmigración hasta el 1 de mayo de 1999 (momento en el que entra en vigor el Tratado de Ámsterdam) y sólo unos meses después, en el Consejo Europeo extraordinario de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999) se traza *la hoja de ruta* a seguir para acometer esas nuevas tareas comunitarias con sus consiguientes prioridades para los primeros cinco años (1999-2004). El segundo marcador (2004-2009) o *Programa de La Haya*, a punto de finalizar, será sustituido por el que se adoptará para el tercer quinquenio durante la Presidencia sueca —el segundo semestre de 2009—; esa tercera *hoja de ruta* comunitaria sobre progresiva adopción de normas comunes en cuestiones inmigratorias, ya se conoce entre la jerga comunitaria como el *Programa de Estocolmo* (2009-2014).

Es cierto que la asunción por la UE de ciertas competencias en materia de inmigración se inicia con anterioridad al Tratado de Ámsterdam, precisamente con el Tratado de la Unión Europea (1992); sin embargo, tras este tratado y hasta la vigencia del Tratado de Ámsterdam, las normas vinculantes se aprueban en la vía intergubernamental (no por el procedimiento de decisión propio del Derecho Comunitario) y, además, se adoptan también actos cuyo carácter jurídico vinculante ha sido discutido y que —simplificando— podríamos denominar de *soft law*.

³ Dichas normas han sido *mínimas* ya que tan sólo a tal fin otorgan los estados miembros competencias en la letra del Tratado de Ámsterdam.

La situación variará de manera inminente cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa ya que las competencias comunitarias sobre inmigración se ampliarán [véase al respecto, S. PEERS, *Legislative update: «EU immigration and asylum competence and decision-making in the treaty of Lisbon»*, *European Journal of Migration and Law*, V, 10 (2008) 219-245]. Además, la estrada en vigor del Tratado de Lisboa incorporará, como importante novedad, la plena aplicación de la jurisdicción del TJUE (Tribunal de Justicia de la EU) en esta materia.

Aunque el punto de inflexión lo constituye el *Enfoque Global de la Migración* adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2005, no obstante, la necesaria relación entre la política migratoria comunitaria y la cooperación al desarrollo de los países de origen y tránsito de los inmigrantes, quedaba ya recogida en el Consejo Europeo de Tampere⁴ y era mencionada con posterioridad en diferentes documentos de la Comisión⁵.

Efectivamente, tras la presentación del *Enfoque global de la migración* en 2005⁶, las comunicaciones de la Comisión, los diferentes Consejos Europeos y el resto de los órganos e instituciones comunitarias no han abandonado dicha visión (el tándem inmigración y cooperación al desarrollo) y han ido repitiéndola y enfatizándola de tal modo que no hay apenas documento comunitario relativo al tratamiento de la inmigración que no la mencione⁷.

⁴ En el párrafo 11 de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999) se explica. «La UE necesita enfocar de una manera global el tema de la migración, abordando los asuntos políticos y los relativos a los derechos humanos y al desarrollo en los países y regiones de origen y tránsito. Esto requiere combatir la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las oportunidades laborales, prevenir los conflictos, consolidar los estados democráticos y garantizar el respeto por los derechos humanos, en particular, los derechos de las minorías, las mujeres y los niños. Con este fin, tanto la Unión como los estados miembros están invitados a contribuir dentro del ámbito de sus competencias respectivas otorgadas por los tratados a una mayor coherencia de las políticas internas y externas de la Unión. La asociación con los terceros países involucrados será igualmente un elemento clave para el éxito de dicha política, con vistas a promover el codesarrollo».

⁵ Véase, «inter alia», *Comunicación de la Comisión* de 3.12.2002 al Consejo y al Parlamento Europeo: Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros [COM (2002) 703 final —no publicada en el DOUE]—.

⁶ El 1 de septiembre de 2005 la Comisión presenta la *Comunicación sobre migración y desarrollo, algunas orientaciones concretas* [COM(2005) 390 final, Bruselas, 1.9.2005], la cual se centra en la importancia de las remesas y en el relevante papel que desempeñan las diásporas, dispuestas a compartir su capacitación en proyectos de cooperación en sus países de origen, así como en la prestación de ayuda a los recién llegados (acogida, información sobre cursos de idioma y capacitación, etc.). También se introduce entonces el concepto de *Migración circular* como herramienta que, entre otras ventajas, colaborará a disminuir la *fuga de cerebros*. Dicha comunicación dará lugar a la adopción del *Enfoque Global de la Migración* adoptado por el Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año.

Ese concepto de *Migración circular* sería tratado con posterioridad en la *Comunicación sobre migración circular y partenariado de movilidad entre la UE y países terceros*, [COM (2007) 248 final, Bruselas: 16.5.2007]. Sobre la idea de la *Migración circular* volveré más adelante en este mismo trabajo.

⁷ «Inter alia», comunicación de la Comisión, *El Enfoque Global de la Migración un año después: hacia una política europea de inmigración integrada*, [COM (2006) 735, 30.11.2006].

En dicho *Enfoque Global de la Migración*⁸ los Jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros de la Unión Europea (UE) ponen de manifiesto que la armonización de las políticas migratorias en Europa deberá necesariamente vincularse a la política exterior de la Unión. Por tanto, la mencionada gestión global de la migración habrá de significar que tanto la organización de la inmigración legal como la lucha contra la inmigración irregular deberán ser medios para favorecer las sinergias entre migraciones y desarrollo. A tal fin, se propugna estrechar los vínculos con los países de origen y tránsito para tomar en cuenta las necesidades de éstos, de manera que las prioridades de la UE se compaginen en todo momento con la cooperación al desarrollo de dichos países.

En el presente artículo trataré de analizar hasta que punto el *Enfoque Global de la Migración* apunta a favorecer y atender necesidades de los países en desarrollo.

A saber: ¿La pretensión última era —y es— que las políticas europeas de inmigración tengan siempre presente su responsabilidad y solidaridad para con los países de origen y tránsito de los inmigrantes? Tal es la conclusión que parece desprenderse de la letra de de los diferentes documentos que desarrollan el *Enfoque Global de la Migración*.

No obstante, hemos de considerar también si acaso no es ésta la verdadera finalidad del plan: quizá la UE esconde, bajo esa plausible tarea antes descrita, la de trasladar parcialmente su frontera externa a la misma frontera de lo países de origen y tránsito para así asegurarse de que no se pro-

Documento de trabajo de la Comisión: *Interim progress report on the global approach to migration*, [SEC (2007) 1632, 5.12.2007].

Comunicación de la Comisión: *Reforzando el Enfoque global de la migración: mejorando la coordinación, coherencia y sinergias*, [COM (2008) 611, 8.10.2008].

⁸ En la iniciativa había desempeñado un importante papel España, recordemos que, en 2005, los asaltos a las vallas de Ceuta y Melilla, provocaron una nada desdeñable alarma social a la que no se sintieron ajenas las instituciones y los órganos comunitarios. Afirma Pinyol Giménez que «Al reivindicar que las fronteras españolas (y de la Europa septentrional) son también fronteras europeas y su protección requiere de mayor cooperación; al impulsar el fortalecimiento de la cooperación con países terceros; y al enfatizar la vinculación de los flujos de inmigración irregular con el poder de atracción del mercado de la economía sumergida, el gobierno español ha reivindicado la existencia de otro modelo migratorio en la Unión Europea. Un modelo distinto, alejado de las preocupaciones de países tradicionales de inmigración como Alemania, Francia o Reino Unido, inmersos en debatir la crisis de los modelos de gestión de la diversidad y en encontrar mecanismos para atraer a mano de obra extranjera cualificada», n.º 9. G. PINYOL, Coordinadora del Programa Migraciones de la Fundación CIDOB ESTHER BARBÉ (COORD.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, n.º 4, febrero 2008, Barcelona: Bellaterra. Institut Universitari d'Estudis Europeus, <http://www.iuee.eu> (visitada el 8 de abril de 2009).

ducen salidas de inmigrantes que puedan acceder al territorio de la UE en situación irregular.

Es decir, la idea prístina que regía —que rige— dicho plan: ¿Podría consistir en agregar un coadyuvante eficaz a la lucha de la región europea por *limpiar* su territorio de inmigrantes irregulares e imposibilitar nuevas entradas de éstos? ¿Se trataría, por tanto, tan sólo de desarrollar políticas destinadas a reforzar la lucha contra la inmigración ilegal⁹ que permitan, en cooperación con los terceros países, sacar partido de los aspectos positivos —para la región receptora (*brain drain*)— de la inmigración legal?

Cuando el pasado otoño se adoptaba el *Pacto Europeo sobre inmigración y asilo*¹⁰, el Consejo Europeo fijaba cinco compromisos fundamentales, el quinto de ellos consistente precisamente en «crear una colaboración global con los países de origen y tránsito que favorezca las sinergias entre migración y desarrollo». Los otros cuatro compromisos aprobados son los siguientes: 1. Organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las necesidades y la capacidad de acogida de cada Estado Miembro. 2. Combatir la inmigración irregular garantizando el retorno a su país de origen o de tránsito a los inmigrantes en situación irregular. 3. Fortalecer la eficacia de los controles en frontera¹¹. Y, por último, 4. Construir una Europa de asilo.

A lo largo de las próximas líneas trataré de desbrozar alguno de los avances llevados a cabo por la UE en cuanto la apertura de vías a la inmigración legal hacia Europa, así como las acciones destinadas a fomentar las sinergias entre migración y desarrollo.

⁹ La lucha contra la inmigración ilegal es un objetivo en sí mismo de la política comunitaria con sus propios normativas y su progresiva sofisticación. Es evidente que un enfoque global implica que los instrumentos para alcanzar un objetivo no han de interferir —e idealmente podrían ayudar— a la consecución de otros. Lo que no se justifica en modo alguno es que bajo un enunciado relativo al fomento de sinergias entre migración y cooperación al desarrollo se escondan finalidades que pueden hacer el objetivo principal superfluo, casi inexistente.

¹⁰ *Pacto Europeo sobre inmigración y asilo*, Consejo de la UE, Bruselas, 24 de septiembre de 2008. CG H IB 13440/08, pp. 1-15.

¹¹ Las prácticas extraterritoriales de control fronterizo pueden lesionar los derechos humanos de los potenciales inmigrantes. El control en el punto de partida pone en peligro el derecho de toda persona a abandonar un país incluido el suyo (art. 12,2 PIDCP; art. 2,2 del protocolo n.º 4 al CEDH, etc.); aunque no se trata de un derecho absoluto, «la lucha contra la inmigración irregular podría estar convirtiéndose en lucha contra emigración irregular». P. GARCÍA ANDRADE, «Extraterritorial strategies to tackle irregular immigration by sea from a Spanish perspective», MITSILEGAS, V; RYAN, B. (coord.), *Extraterritorial immigration control. Legal challenges*, (en prensa). Así, en *Control, democrático para la gestión de la frontera sur*, Servicio jesuita a Migraciones SJM España (en prensa). G. PNYOL (ed.), *Immigration flows and the management of the EU's Southern maritime borders*, Barcelona: 2008.

Con esta selección intento seguir la pista al derecho humano al desarrollo —el derecho de los derechos¹²— dentro del *Enfoque Global de la Migración* que tiene establecido la Unión Europea. Dicha pretensión deja deliberadamente fuera de este pequeño estudio otros objetivos del *Enfoque Global* que aparecen, evidentemente, en el *Pacto Europeo*: la lucha contra la inmigración irregular —aunque en su aspecto de persecución de la trata y tráfico de seres humanos se ocupa de perseguir vulneraciones flagrantes de los derechos humanos más fundamentales— y el refuerzo del control de la frontera externa. En cuanto al Sistema Europeo Común de Asilo, su especificidad me anima a tratarlo en otro lugar¹³.

Comenzaré por analizar alguna de las herramientas previstas para el fomento de la inmigración legal hacia la UE, seguiré con el repaso de los instrumentos ideados para que la inmigración desde Europa colabore en el desarrollo de sus propios países de origen y terminaré con algunas conclusiones sobre el alcance real de las medidas adoptadas y su eficacia.

2. FOMENTANDO LA INMIGRACIÓN LEGAL HACIA LA UE (¿MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES?)

Veamos, ¿cuáles son las medidas destinadas a fomentar la inmigración legal y ordenada hacia Europa? ¿Y las disposiciones complementarias para que dicha tarea no obstaculice sino, *a contrario*, contribuya al desarrollo de los países de origen y tránsito de dichos migrantes?

Antes de enunciar algunos de los avances que se han llevado a cabo estos últimos años en dichos aspectos, conviene tener presente que las normas comunitarias relativas a la gestión e integración de la inmigración legal han estado y continúan estando mediatizadas debido a la necesidad de ser aprobadas por voto unánime de todos los estados miembros en el Consejo¹⁴.

¹² Véase: *Carta de derechos emergentes*, <http://catedradh.unesco.unam.mx/CartaDHCd/CartaDHE-esp.pdf>, (visitada 15/04/2009).

¹³ C. J. GORTÁZAR ROTAECHE, «El derecho de asilo en la casa común Europea», en *Il Diritto di Asilo in Europa: problemi e prospettive*, D. CASTELLANO (COORD.), Edizioni Scientifiche Italiane s.p. a., Napoli, 2008, pp. 187-198.

¹⁴ Cuando a partir de 1999, tras la entrada en vigor del *Tratado de Ámsterdam*, la Comunidad Europea comenzó a gestar normas comunitarias sobre inmigración, durante el primer quinquenio (1999-2004) dichas normas fueron aprobadas por unanimidad en el Consejo; sólo a partir de 2004 las cuestiones sobre inmigración irregular y sobre asilo pasaron al procedimiento netamente comunitario que dispone la aprobación en codecisión entre Consejo y Parlamento y, además, por mayoría cualificada. Con ello, en el momento presente, sólo las normas comunitarias relativas a la

Esta situación desaparecerá con la inminente entrada en vigor del Tratado de Lisboa¹⁵ ya que éste dispone que las competencias normativas de la UE en materia de inmigración legal pasen a ser aprobadas por el procedimiento de codecisión (Consejo y Parlamento) y por mayoría cualificada¹⁶. Aún así, el art. 79.5 del futuro Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁷ establece que la decisión sobre las cuotas de entrada a la inmigración económica dependerán exclusivamente de las decisiones unilaterales de los estados miembros: «El presente artículo no afectará al derecho de los estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia»¹⁸.

En este escenario tan próximo: ¿Los estados miembros llevarán a cabo las políticas y acciones previstas y tendentes a facilitar las entradas legales

gestión e integración de la inmigración legal continúan bajo el procedimiento decisorio de la unanimidad.

¹⁵ Firmado el 13 de diciembre de 2007 y faltó tan sólo de la ratificación de Irlanda que habrá de celebrar un segundo referéndum a tal efecto.

¹⁶ Como es evidente, el procedimiento decisorio por unanimidad ha tenido como resultado que muchas de las normas sobre inmigración adoptadas por el UE hayan sido aprobadas con un perfil obligacional muy bajo, debido precisamente al veto que legítimamente podía ejercer todo Estado Miembro respecto de cualquier decisión, impidiendo así alcanzar la unanimidad imprescindible para adoptar una norma determinada.

¹⁷ El Tratado de Lisboa termina con la dualidad entre Comunidad Europea y Unión Europea. El ahora Tratado de la Comunidad Europea pasará a denominarse Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁸ En todo caso, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y apartando ahora las decisiones sobre nuevas entradas a la inmigración económica, la gestión de la inmigración legal (desde luego, lo relativo a sus derechos, a las medidas a establecer para su integración, etc.), sea decidida por codecisión y mayoría cualificada, esto es, todo dependerá del «espíritu de la mayoría». Los próximos años nos van a devolver como en un espejo cual es la verdadera cara de la UE (ya sin la posibilidad de excusa en estados miembros con posturas unilaterales obstativas).

Así, el art. 63 bis (2) del Tratado de Lisboa (art. 79,2 TFUE) establece: «A efectos del apartado 1.º, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario (nótese que el procedimiento ordinario es el que utiliza la codecisión y la mayoría cualificada), medidas en los ámbitos siguientes: a) las condiciones de entrada y residencia y las normas relativas a la expedición por los estados miembros de visados y permisos de residencia de larga duración, incluidos los destinados a la reagrupación familiar; y b) la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado Miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás estados miembros».

de nacionales de terceros países¹⁹? Tras la sombra perturbadora de la actual crisis económica mundial, ¿se adoptarán tan sólo medidas cortoplacistas sin atender a cuántos estudios han confirmado las necesidades migratorias de la UE a medio y largo plazo?

Dejando ahora la incógnita sobre el mejor o peor hacer de los estados miembros y mirando hacia la actuación la propia Unión: ¿Cómo gestionará —finalmente— la UE el concepto ya acuñado —ensalzado por unos y criticado por otros— de la invitación decidida a la inmigración cualificada? ¿Cómo podrá la UE y sus estados miembros explicar(se) dicha invitación a la inmigración cualificada cuando las pretendidas sinergias entre migración y desarrollo —*vid infra*— establecen uno de sus fundamentos precisamente en la necesidad de evitar la fuga de cerebros de los países en vías de desarrollo, a través de la llamada *migración temporal*? ¿Acaso cabe procurar a la vez una cosa y su contraria?

Comenzaré por recordar las medidas, políticas y planes de futuro que posee la UE en lo referente a la atracción de la inmigración legal.

Ya en noviembre de 2000, la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento una interesante Comunicación con el objetivo de invitar a las instituciones comunitarias a establecer vías para potenciar la inmigración legal hacia Europa²⁰. La pretensión de la Comisión no era otra que superar la denominada política *de inmigración cero* que había estado en el punto de mira de los estados miembros durante los últimos treinta años tras la crisis del petróleo de 1973. Efectivamente, aquella política no se adecuaba a las nuevas necesidades del escenario social, laboral y, en especial, demográfico que vivía la Europa de fin de siglo tras *los felices noventa*. El 11 de julio de 2001, una nueva comunicación de la Comisión Europea relativa a «un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración», suponía una mayor y mejor explicación de la política migratoria; la nueva comunicación definía las directrices comunitarias relativas las cuestiones

¹⁹ Cuestión relacionada con esta y de la mayor importancia para la necesaria protección de los Derechos Humanos Fundamentales de las personas, es la del acceso a la protección internacional por los solicitantes de asilo; para ellos, el abandono del país de persecución o de riesgo para sus vidas, estará prácticamente imposibilitado por las medidas impuestas por la UE en materia de visados y de sanciones establecidas para los transportistas cuando permitan viajar a extranjeros sin documentación o con documentación defectuosa. Véase, «inter alia», V. MORENO LAX, «Must EU borders have doors for refugees? On the compatibility of schengen visas and carriers' sanctions with EU Member States' Obligations to provide International Protection to Refugees», *European journal on migration and law*, V. 10 (2008, n.º 3), pp. 315-364; T. GAMMELTOFT-HANSEN y H. GAMMELTOFT-HANSEN, «The Right to Seek- Revised. On the UN Human Rights Declaration Article 14 an Access to Asylum Procedures in the EU», *European journal on migration and law*, V 10 (2008, n.º 4), pp. 448-458.

²⁰ COM (2000) 757 final.

esenciales en las que pretendía se fundamentara la política de superación de la *inmigración cero*, entre dichas ideas se contenían las siguientes:

- mejorar la difusión de información sobre las posibilidades legales de entrada en la UE y las consecuencias de la utilización de vías clandestinas (a tal fin, la Comisión proponía la utilización de los consulados europeos en los terceros países, la realización de campañas de sensibilización, así como la información a través de sitios Internet);
- establecer una política coherente y transparente así como procedimientos de apertura del mercado laboral nacional a los países terceros en el marco de la estrategia europea para el empleo;
- integrar las cuestiones relativas a las migraciones en las relaciones con los terceros países y en particular con los países de origen, potenciar el impacto positivo de las migraciones como factor de desarrollo de éstos (remesas de dinero que los inmigrantes envían periódicamente a sus países), y
- minimizar los posibles efectos negativos de la salida de personas de su país de origen, intentando luchar contra el fenómeno de la fuga de cerebros. Asimismo, mencionaba la oportunidad de fomentar los lazos de las personas inmigradas con sus respectivos países a través, por ejemplo, de programas de movilidad.

Pasados ocho años desde que estas políticas se proponen, cabe decir que los estados miembros de la UE continúan constatando que la inmigración laboral es necesaria para su crecimiento económico y demográfico²¹, y ello a pesar de la profunda crisis económica y financiera que atraviesa la comunidad internacional en su conjunto. No obstante, también se ha evidenciado que los estados miembros están dirigiendo sus esfuerzos hacia la atracción de la inmigración cualificada, aprobándose permisos especiales para determinados colectivos²² y, en cuanto a la Comisión, de todos es conocida la

²¹ El *Pacto Europeo sobre inmigración y asilo* de 2008 contiene expresamente la siguiente idea: «Las migraciones internacionales son una realidad que perdurará mientras subsistan, en particular, las diferencias de riqueza y desarrollo entre las distintas regiones del mundo. Pueden representar una oportunidad porque son un factor de intercambios humanos y económicos y permiten también que las personas realicen sus aspiraciones. También pueden contribuir decisivamente al crecimiento económico de la Unión Europea y de aquellos estados miembros que necesitan emigrantes por las condiciones de su mercado laboral o su situación demográfica (...)». *Pacto Europeo sobre inmigración y asilo*, Consejo de la UE, Bruselas: 24 de septiembre de 2008. CG H IB 13440/08.

²² R. CHOLEWINSKI, *The legal status of sigrants admitted for employment. A comparative study of law and practice in selected European States*, Centre for European Law and Integration, Faculty of Law, University of Leicester, Reino Unido; Consultante

preparación de normativa comunitaria sobre inmigración cualificada, la tan nombrada Propuesta de Directiva sobre la *Blue Card*²³, ya informada por el Parlamento Europeo²⁴.

En relación con las medidas para fomentar la inmigración legal, es obligado hacer mención a dos figuras ideadas y potenciadas por la UE a tal efecto: los Acuerdos de Movilidad y los Centros de Gestión de la Migración:

2.1. LAS ASOCIACIONES PARA LA MOVILIDAD (MOBILITY PARTNERSHIPS)

Las Asociaciones para la Movilidad (*Mobility partnerships*) son instrumentos propuestos por la Comisión Europea en 2007 con el fin de facilitar la gestión de las migraciones legales con terceros países²⁵. Se trata de acuerdos entre la CE y los estados miembros interesados, de una parte, y un determinado país tercero, de otra, en los que se recogen compromisos mutuos de las partes implicadas: la CE y los estados miembros interesados se avienen a ofrecer al país tercero en cuestión mejores oportunidades de inmigración legal —por ejemplo, mediante ofertas de cuotas laborales o admisión privilegiada de determinadas categorías de migrantes—; ayuda al desarrollo de su capacidad de gestión de la migración legal; medidas para atenuar la fuga de cerebros en sectores vulnerables; fomento de la circularidad de la migración; facilitación de visados, así como medidas en materia de migración y desarrollo. Evidentemente, el país tercero, por su parte, se compromete a readmitir a los inmigrantes irregulares y a colaborar en la lucha contra la inmigración irregular.

En diciembre de 2007, el Consejo de la UE invitó a la Comisión a que, en colaboración con los estados miembros interesados, iniciase el diálogo con Cabo Verde y Moldavia con objeto de establecer asociaciones de movilidad piloto con

Centre for Migration Law, University of Nijmegen, Países Bajos: Consejo de Europa. MG-ST (2002) 2, pp. 30ss.

²³ Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado» [COM(2007) 637 final-2007/0228 (CNS)]. Podrán acogerse a la 'tarjeta azul' aquellos extranjeros que perciban 1,5 veces el salario medio del país en el que hayan sido contratados. El permiso tendrá una duración máxima de cuatro años y para su obtención se requieren al menos tres años de formación universitaria.

²⁴ Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 20 de noviembre de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0557&language=ES&ring=A6-2008-0432> (visitada el 21 de noviembre de 2008).

²⁵ Comunicación de la Comisión Europea de 16.05.2007 sobre *Migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países*, [COM (2007) 248].

dichos países²⁶. La asociación con Cabo Verde fue firmada en junio de 2008²⁷ y en ella participan la CE, España, Francia, Luxemburgo y Portugal.

El Consejo Europeo de mayo de 2008 realiza una tímida evaluación de las dos asociaciones para la movilidad piloto existentes ya con Cabo Verde y República de Moldavia, recordando que constituyen un nuevo marco político para un diálogo amplio y una cooperación equilibrada sobre migración que aúna en un esfuerzo coordinado y recíproco iniciativas nacionales, comunitarias y de terceros países.

«El Consejo reconoce el potencial de las Asociaciones de Movilidad en tanto que instrumentos para una mayor coordinación y sinergia entre la acción comunitaria y la nacional en materia de migración y para conseguir mejorar la coherencia intersectorial. El Consejo invita a los países signatarios a de la Asociación de Movilidad a dar una expresión concreta su propuestas para reforzar su cooperación en materia de migración. Se invita a la Comisión a que evalúe las experiencias piloto e informe sobre los resultados antes de junio de para que la experiencia adquirida y las lecciones aprendidas se utilicen en el desarrollo de posibles Asociaciones futuras»²⁸.

Es importante que se realice ese monitoreo o control y evaluación de los logros obtenidos, no obstante las noticias relativas al éxito de las asociaciones piloto no son excesivamente halagüeñas por el momento²⁹.

2.2. CENTROS DE GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN (CIGEM)

Dichos centros están ideados para y difundir *in situ* información sobre las condiciones y las oportunidades de trabajo en la UE; a la vez, han de alertar sobre los graves riesgos de la emigración clandestina y, por otra parte, están llamados también a favorecer el retorno al país de las personas más capacitadas, así como orientar y facilitar las remesas y la valoración del

²⁶ Consejo de la UE, Justicia y Asuntos de Interior, 12, 13.12.2007, doc. n.º 15966/07; *Joint declaration on a mobility partnership between the EU and the Republic of Moldova*, Council doc. 9460/08 ADD 1, 21.05.2008, firmado el 5 de junio de 2008; *Joint declaration on a mobility partnership between the EU and the Republic of Cape Verde*, Council doc. 9460/08 ADD 2, 21.05.2008, firmado el 5 de junio de 2008.

²⁷ Véase Council of the EU, doc. n.º 10302/08, Presse 160, 5.06.2008.

²⁸ Conclusiones del Consejo *Sobre la intensificación del enfoque global de la migración*, Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 20 de mayo de 2008. 9604/08ana/JY/dru 2 DG H 1B ES.

²⁹ C. URBANO DE SOUSA, *Les Partenariats pour la Mobilité*, The External Dimension of the Immigration & Asylum Policy of the EU, 6th European Congress of Lawyers specialised in Immigration and Asylum, ODYSSEUS Academic Network, Bruselas: 3 y 4 de abril, 2009 (de próxima publicación).

ahorro. Los centros se crean con apoyo financiero de la UE, pero son gestionados por los países de origen de la inmigración hacia Europa ³⁰.

El primer Centro de Información y Gestión de la Migración (CIGEM) se ha inaugurado en Bamako (Mali), se trata de un proyecto común de la Unión Europea y del gobierno de Mali. España ha solicitado ya la apertura de otros CIGEM y el Plan África español valora muy positivamente dichos centros.

3. SINERGIAS ENTRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO ¿QUID PRODEST?

Como resulta evidente, el tándem migración-desarrollo humano no hace sino abundar en el carácter imprescindible de potenciar la dimensión externa de las políticas europeas de inmigración, estrechando lazos por parte de los estados europeos con los países de origen y tránsito de las migraciones hacia Europa. Así, especialmente tras la adopción del *Enfoque Global de la Migración* (2005), se comienzan a dar tímidos pasos en orden a fomentar la *migración circular* y el *codesarrollo*.

3.1. LA MIGRACIÓN CIRCULAR

El concepto de la *migración circular* se acuña a partir de la idea (difícilmente verificable) de que los inmigrantes económicos del siglo XXI emprenden movimientos migratorios temporales; que dicha temporalidad contribuye a no descapitalizar los países de origen ya que los inmigrantes *temporales* reciben una formación y adquieren experiencias y destrezas que más adelante pondrán al servicio de la sociedad del país de origen ya que, se insiste, el carácter de su migración es temporal.

La percepción de la migración con un enfoque *circular* —tanto desde el prisma de los receptores como también de los emisores— esta relacionada con la idea del *transnacionalismo*, que plantea una serie de vinculaciones, entre los dos mundos: el de origen y el de destino. A través de estas conexiones pueden establecerse sinergias positivas entre las migraciones y el desarrollo: no sólo las remesas, que es el aspecto más notorio, sino también la rentabilización de las capacidades adquiridas en el periplo migratorio o el fortalecimiento de las redes transnacionales.

30

Así, una alternativa para subsanar la *fuga de cerebros* sería la *circulación de cerebros*, apoyando a los gobiernos de los países de origen para que tomen medidas especiales en los sectores especialmente afectados por la fuga de capacidades (*brain drain*). Pero esto requiere políticas que fomenten tanto el retorno como la circulación de capital humano y social³¹.

3.2 EL CODESARROLLO

El *codesarrollo* podría entenderse como el «conjunto de acciones que vinculan el vivir transnacional de los migrantes con procesos de desarrollo humano y translocal a partir de la participación de una red ampliada de actores, en la que los grupos de migrantes desempeñan un papel protagonista con el fin de promover el beneficio mutuo»³².

A través del *codesarrollo* los propios inmigrantes participan en el desarrollo de su país de origen. Los estados de recepción (aquí los estados miembros de la UE) deben solventar las dificultades y allanar el camino para que los inmigrantes puedan actuar eficazmente como agentes de desarrollo. Así, se sumarán fuerzas en la contribución al desarrollo humano que será una tarea *compartida* entre los poderes públicos de los países desarrollados y, a la vez, las poblaciones inmigradas en dichos países desarrollados. Dichas poblaciones, una vez cubiertas sus necesidades propias y a través, fundamentalmente, de las remesas, se convierten en agentes esenciales de cooperación al desarrollo de sus países de origen, aligerando y agilizando la tarea de los países desarrollados (en nuestro caso, los estados miembros de la UE y la propia UE) con respecto al desarrollo de dichos países económicamente desfavorecidos.

En este ámbito de posibles actuaciones se apoya el que los estados miembros adopten instrumentos financieros que abaraten la transferencia de remesas por parte de los inmigrantes hacia sus países de origen.

³¹ En el caso de la recuperación de cerebros, una vía experimental para fomentar el retorno de inmigrantes cualificados es el programa de Residencias para la mediación y el codesarrollo promovido en la Comunidad Valenciana por la Fundación CeiMigra. Consiste en vincular a los estudiantes del sur que son becados para cursar estudios superiores en las universidades de la Comunidad Valenciana con el desarrollo de sus pueblos y de la comunidad de acogida. Por una parte, se pretende que los inmigrantes que deseen regresar a sus países de origen lo hagan con la preparación adecuada para convertirse allí en agentes de desarrollo. Por otra, se intenta que los estudiantes becados promuevan el diálogo intercultural y realicen actividades de sensibilización y educación al desarrollo en la Comunidad Valenciana.

³² C. GIMÉNEZ, *et al.*, *El codesarrollo en España*, Madrid: La Catarata, 2006.

En cuanto a la UE, quizá el documento más relevante es la Comunicación de la Comisión de 1 de septiembre de 2005 sobre «El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo»³³. La comunicación dedica mucha atención a la necesidad de que se adopten normas comunitarias que faciliten la transferencia de remesas por los inmigrantes a su país de origen. Asimismo, se detiene especialmente en las medidas que la Comisión programa para ayudar a los países emisores a identificar y contactar con sus diásporas para que así éstas contribuyan al desarrollo en su país de origen. A tal fin, la Comisión invita a que los estados miembros animen a las asociaciones de inmigrantes a colaborar en la *recuperación* de la conexión entre las diásporas y los países emisores con el fin de establecer un mecanismo que permita garantizar el establecimiento de vínculos. También, la comunicación dedica un apartado especial a la necesidad de destinar esfuerzos a solucionar las causas de la *fuga de cerebros*, mediante una contratación más ética en los sectores más vulnerables y sensibles para el desarrollo.

Una de las medidas propuestas es el establecimiento de *perfiles migratorios*: Se trata de documentos preparados por la Comisión y el país emisor que han de contener información sobre los mercados laborales, tasas de desempleo, oferta y demanda, etc. La finalidad consiste en sopesar la situación y necesidades de los países terceros para así poder incorporar la conexión migración-desarrollo en la cooperación bilateral entre la UE y dicho país emisor de inmigración hacia la UE³⁴.

4. CONCLUSIONES

4.1 PERDIDO EL COMPÁS, ¿PERDEREMOS EL CAMINO?

Desde el Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999, se había insistido en que la política comunitaria sobre inmigración debía dedicarse con igual denuedo a la regulación de la inmigración legal dotando a ésta de un estatuto jurídico «similar» al de los ciudadanos comunitarios, así como a combatir la inmigración irregular y fortalecer la frontera externa y, por último, a crear un Sistema Europeo Común de Asilo.

Ya desde entonces fue surgiendo y ganando fuerza la idea de que era preciso vincular la política comunitaria de inmigración a la política exterior

³³ Bruselas: 1.9.2005, COM(2005) 390 final.

³⁴ *Ibid.*, cit Anexo 8.

y con ello a la defensa de los derechos de los países de origen a su propio desarrollo.

No obstante, quienes hemos seguido la andadura del UE en las tareas acometidas para regular las migraciones procedentes de terceros países, somos testigos de que su caminar no ha sido acompasado según se dedicara a unas u otras tareas de armonización: cualquier observador desapasionado comprueba que los esfuerzos y la dedicación de las instituciones comunitarias durante los últimos diez años han sido mayores cuando se han adoptado normas sobre el mejor control de la frontera externa común y en contra de la existencia de flujos migratorios irregulares, mientras que han sido abiertamente menos significativos cuando las instituciones han trabajado en la creación de canales para atraer la inmigración legal³⁵ o cuando los esfuerzos se han destinado a que dicha inmigración legal no constituya un menoscabo del progresivo desarrollo de los países de origen y tránsito de la inmigración. Ciertamente, no se marcado acentos similares en unos y otros quehaceres.

Ese acometer las tareas de modo desigual es, ciertamente, preocupante³⁶. Pero, aún más desasosegante sería comprobar que cuando la UE establece como uno de sus objetivos el favorecimiento de sinergias entre migración y desarrollo, en realidad, está utilizando los instrumentos creados a tal fin para reforzar el objetivo de la lucha contra la inmigración irregular.

No pretendo negar que determinados instrumentos creados para llevar a buen fin el *Enfoque Global de la Migración* puedan servir a ambas causas —por eso mismo se denomina enfoque global— ahora bien, siempre y cuando cualquier política, estrategia o acción dentro de dicho enfoque esté presidida por la imprescindible coherencia en la actuación y, además, que los órganos e instituciones de la UE establezcan de manera meridianamente clara que la responsabilidad y solidaridad para con los países de origen y tránsito de las migraciones debe primar con respecto a cualquier otra finalidad que se refiera de modo directo al bienestar y prosperidad de una región rica como la propia UE.

Las políticas de la UE ya establecidas o en vías de ser establecidas respecto de la gestión de las migraciones provenientes del *sur* están sólidamente fundamentadas en la gestación de mecanismos de control de fronteras cada vez más sofisticados y a veces rozando la línea de afuera de la legalidad internacional, para controlar y *seleccionar* las migraciones.

³⁵ No sólo para aminorar la atracción a la inmigración irregular, sino también porque Europa necesita de nuevas entradas de inmigrantes por razones económicas y demográficas.

³⁶ En buena manera se explica —aunque no se justifica— debido a terror que causan los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos; en Madrid el 11 de marzo de 2004 y en Londres el 7 de julio de 2005.

Los esfuerzos destinados por la UE al control de su frontera externa y a la devolución o expulsión de los nacionales de terceros países que se encuentran en la UE de manera irregular, son muchos más y, además, más operativos³⁷; las medidas para la cooperación y el establecimiento de sinergias positivas entre la migración y el desarrollo que supongan ventajas para los países de origen de los inmigrantes y solicitantes de asilo, son muchas menos y de ninguna de ellas nos consta su operatividad.

4.2. ¿FUGA DE CEREBROS *VERSUS* CIRCULACIÓN DE CEREBROS?

Las migraciones hacia Europa traen causa en el desigual reparto de la riqueza entre distintas zonas de la comunidad internacional. Ello es tan notorio como injusto. Si desde la UE se considera conveniente establecer una gestión conjunta de las migraciones hacia Europa, habrá que comenzar por reconocer esa desigualdad.

Parece que la migración internacional bien gestionada sí puede contribuir al desarrollo, sin embargo, no es probable que el desarrollo económico reduzca las migraciones a medio plazo. Luego, la migración puede producir impacto sobre el desarrollo pero, ¿y viceversa?³⁸

La salida de inmigración poco cualificada alivia la situación de desempleo en el país de origen, y ello puede tener impacto en la reducción de la pobreza. Además, la inmigración no cualificada remite más remesas al país de origen que la inmigración cualificada. Esto es así por varios motivos: los inmigrantes cualificados están un número de años menor fuera del país de origen; el euro del trabajador no cualificado contribuye de manera más directa al desarrollo ya que su ámbito familiar y social está más necesitado³⁹.

³⁷ «Since channels for legal migration to the EU from third countries are virtually non-existent, migrants are to the mercy of smugglers or traffickers and risk their lives in order to travel to Europe (...)the trend towards conducting border checks further and further away from the EU's geographical borders is making scrutiny of what happens very difficult when persons seeking refugee status and persons who need international protection come into contact with the authorities of a third country; (...) extreme poverty and social exclusion constitute a violation of fundamental rights as a whole».

Report on the situation of fundamental rights in the EU 2004-2008 [2007/2145(INI)] Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Rap.: G. Catania 5.12.2008 RR/409461 EN.doc.

³⁸ J. DYTTON-JOHNSON, «Migración y desarrollo: ¿Cuáles son los vínculos?», G. PINYOL (coord.), *V. Seminario Inmigración y Europa. La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea*, Barcelona: CIDOB, 2008, pp. 95-107.

³⁹ *Ibid.*, *op. cit.*, p. 99.

Las llamadas a la inmigración cualificada hacia la UE (*Blue Card*) tienen que quedar indisolublemente unidas al concepto de circularidad (*Migración Circular*) y retorno al país de origen. Mientras esto no quede garantizado, cualquier norma o política de atracción a dicha inmigración cualificada estará abocada a incrementar la *fuga de cerebros*.

Por ello, la normativa comunitaria sobre inmigración cualificada (proyecto de Directiva sobre *Tarjeta Azul*) debe prever los permisos por un número concreto de años, eso sí, permitiendo la movilidad intraeuropea y facilitando visados y permisos para múltiples entradas que faciliten, en su caso, las visitas a familiares y comunidades de origen.

4.3. VOLVIENDO AL SALÓN DEL RELOJ DE QUAI D'ORSAY

«La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan. La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas».

R. SHUMAN, 9 de mayo de 1950.

A medio plazo nos esperan tiempos de austeridad a quienes en el seno de la familia humana hemos encontrado un cierto acomodo, al menos, en lo material: ¿Cómo sobrellevan estos tiempos quienes siempre vivieron en la escasez?

Precisamente con pretendida justificación en la situación de la economía mundial, europea y española, se están adoptando y se preparan medidas cortoplacistas para restringir las migraciones, dificultar el reagrupamiento familiar de los trabajadores migrantes, animar el retorno voluntario y hacer efectivo el forzoso cuando nuestras normas así lo establezcan o permitan.

No seré yo quien critique a las diferentes sociedades y sus poderes públicos por la adopción de medidas de orden y previsión. Mas, en ocasiones, los árboles pueden ocultar el bosque. Las instituciones de la UE y los gobiernos de los estados miembros no deberían perder el norte ante la grave crisis económica que atraviesa la comunidad internacional. Las necesidades de nuevos inmigrantes hacia Europa no han cesado.

La Comisión Europea, como guardiana del Derecho Comunitario y la sociedad civil, como destinataria última del mismo, han de cumplir con su labor de vigilancia para que en la UE se adopten las acciones necesarias para hacer realidad el proyectado *Espacio de Libertad Seguridad y Justicia*, el cual no se alcanzará si las políticas y normas comunitarias no revierten decididamente al desarrollo de los países terceros —económica y socialmente desfavorecidos— y si la gestión de las migraciones *hacia y en* la UE resulta contraproducente para el mejor desarrollo de dichos países desaventajados.

Mas no hemos de caer en la tentación de dejarnos abatir por la desesperanza. Aquí quedan recogidas —para ser recordadas y exigidas— las palabras que se leen en el párrafo noveno de las Conclusiones del Consejo de la UE de 20 de mayo de 2008:

«El compromiso de la UE de apoyar los esfuerzos de desarrollo de los países de origen y tránsito forma parte de un proceso prolongado de respuesta a las posibilidades y a los desafíos de la emigración, como se pone de relieve en el Programa de La Haya. A este respecto, el Consejo Europeo reconoce la importancia de atacar las raíces de la emigración, por ejemplo mediante la creación de posibilidades de sustento y la erradicación de la pobreza en los países y regiones de origen, la apertura de los mercados y el fomento del crecimiento económico, el buen gobierno y la protección de los derechos humanos»⁴⁰.

13 de abril de 2009

⁴⁰ Conclusiones del Consejo *Sobre la intensificación del Enfoque global de la migración*, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 20 de mayo de 2008. 9604/08ana/JY/dru 2 DG H 1B ES.