



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



FLACSO
Secretaría General



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



aecid

El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Aportes de un debate en curso

Adrián Bonilla
María Salvadora Ortiz
(Compiladores)



**XXIII CUMBRE
IBEROAMERICANA**
PANAMÁ 2013



**BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA**

327

P214p El Papel político, económico, social y cultural de la comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial : aportes de un debate en curso / Adrián Bonilla, comp. ; María Salvadora Ortiz, comp. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2013.
305 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-260-0

1.Comunidad Iberoamericana. 2. América Latina – Relaciones exteriores. 3. América Latina – Relaciones internacionales. 4. Política económica. 5. Política social. I. Bonilla, Adrián, comp. II. Ortiz, María Salvadora, comp. III.Título

Créditos

Transcripción, corrección filológica y de estilo: Rodrigo Soto.

Colaboradora en la edición: Mercedes Vázquez Bello, Consultora PNUD-SEGIB.

Impreso en San José, Costa Rica

por Perspectiva Digital S.A.

Julio 2013.

ÍNDICE

PALABRAS DE BIENVENIDA

Enrique V. Iglesias 7

LOS RETOS ESTRUCTURALES DE AMÉRICA LATINA

Adrián Bonilla..... 11

INTRODUCCIÓN

María Salvadora Ortiz 17

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS FRENTE A UN MUNDO GLOBALIZADO E INTERDEPENDIENTE

Fernando Núñez Fábrega 21

PARTE I.

LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

CAPITULO I:

El papel político de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Nuevo contexto global y nuevo mapa político latinoamericano

Francisco Rojas Aravena 27

Reinvención iberoamericana

Federico Reyes-Heroles..... 45

La Comunidad Iberoamericana como bloque de incidencia en los organismos
multilaterales y ante instancias regionales

Nicolás Ardito Barletta 53

Una apuesta por el multilateralismo

Jorge Taiana..... 63

Repensar el sentido de lo iberoamericano

Antonio Romero Gómez..... 69

Iberoamérica y la triangulación entre Europa y Asia

Guillermo Mariscal Anaya 77

CAPITULO II:

El papel social de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Invitación al debate <i>Enrique V. Iglesias</i>	83
El ascenso del sur <i>Rebeca Grynspan</i>	85
Un potencial desconocido e incalculable <i>Eduardo Stein</i>	95
El papel social de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial <i>Hernando Gómez Buendía</i>	101
La juventud, oportunidad y desafío <i>Marcela Suazo</i>	115
El debate sobre las clases medias (comentarios) <i>Francisco Rojas Aravena</i>	125

CAPITULO III:

El papel económico de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Diez años de crecimiento en América Latina <i>Rafael Pampillón Olmedo</i>	133
Un diagnóstico y una propuesta de cooperación económica para la Comunidad Iberoamericana <i>José Antonio Ocampo</i>	137
Los costos de la burocracia <i>Alberto Alemán Zubieta</i>	147
Una agenda de competitividad para América Latina <i>Javier Quintana Navio</i>	151
El espacio iberoamericano y la libre movilidad de las personas <i>Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari</i>	157

CAPITULO IV:

El papel cultural de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Invitación a un debate <i>Eduardo Nivón</i>	163
El espacio cultural iberoamericano <i>Jesús Prieto de Pedro</i>	165
Para una cultura iberoamericana <i>Juca Ferreira</i>	177
La cultura como dimensión de la política <i>Mónica Guariglio</i>	183
CONCLUSIONES <i>Enrique V. Iglesias</i>	191

PARTE II.

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A LA LUZ DE LA I CUMBRE UE-CELAC

Las relaciones Unión Europa- América Latina y el Caribe en el marco de la reciente I Cumbre UE-CELAC: Aportes desde la FLACSO <i>Isabel Álvarez Echandi</i>	197
La Cooperación entre la Unión Europea y América Latina 2007-2013 y los desafíos de la Programación de cooperación 2014-2020 <i>Ricardo Herrera</i>	201
Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea: situación y desafíos <i>José Durán Lima y Roberto Urmeneta</i>	235
Migraciones entre América Latina y la Unión Europea. Transformaciones socioeconómicas y políticas migratorias en el contexto de recepción <i>Sandra Gil Araujo</i>	265
RELACIÓN DE AUTORES	291

MIGRACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN EL CONTEXTO DE RECEPCIÓN

Sandra Gil Araujo^{123*}

Las migraciones entre la región latinoamericana y Europa deben ser interpretadas a la luz de dos procesos que han marcado la historia de encuentros y desencuentros entre estos dos territorios: la colonización de América Latina por parte de España y Portugal y las nutridas corrientes migratorias desde Europa hacia los países latinoamericanos.

A partir de las migraciones europeas masivas entre el último cuarto del siglo XIX hasta mediados del XX quedó constituido un sistema migratorio que vincula distintos puntos del continente latinoamericano con el sur de Europa. Una vez conformado este sistema migratorio, la dirección, el volumen y la composición de los movimientos de población están condicionadas por coyunturas económicas, políticas y sociales concretas. (Actis y Esteban, 2006). Actualmente el sistema transatlántico involucra a un número creciente de países latinoamericanos por un lado, y por el otro a España y, en menor medida, Italia y Portugal. A diferencia de las migraciones del XIX y XX, en este caso los desplazamientos se registran principalmente en dirección sur-norte, desde Centro y Sudamérica hacia Europa.

Si bien EE UU continúa siendo el principal punto de destino de la emigración latinoamericana y caribeña, desde comienzos de los años noventa la geografía de los flujos migratorios latinoamericanos se ha diversificado. El endurecimiento de los controles de ingresos en EE UU, las condiciones en los países de origen, la demanda de mano de obra en los países de destino, la consolidación de redes migratorias y la existencia de vínculos históricos, explican en parte la creciente ampliación de los destinos migratorios. Más de 3.700.000 emigrantes de la región residen en Europa -Países Bajos y Reino Unido para los caribeños, España en el caso de los latinoamericanos y Portugal, Francia e Italia para los sudamericanos (Pellegrino 2004)- Canadá, Japón, Australia e Israel. Según datos de 2010-11, el 82% de los migrantes

123 Investigadora CONICET/IIGG-UBA. Grupo Interdisciplinario de Investigadoras Migrantes (GIIM).

del continente americano residen en EE UU, el 99% en caso de los mexicanos. Prestando atención a las diferencias según las sub-regiones del continente, se observa que los migrantes sudamericanos se concentran más en Europa, principalmente España, que en EE UU. En el inicio del siglo XXI Latinoamérica se convirtió en la principal región de origen de la migración en España.¹²⁴

Como han señalado distintos estudios (Oso 1998, Yepes y Herrera 2007, Parella Rubio 2003, Gutiérrez 2010), a diferencia de la migración latinoamericana hacia EE.UU. fuertemente masculinizada, la migración de países latinoamericanos a Europa se caracterizó por una importante presencia femenina (sobre todo en las primeras etapas del flujo migratorio) y por el rol de las mujeres como primer eslabón de la cadena migratoria (Pedone 2006). Junto con la feminización, otros factores que caracterizan la migración latinoamericana en Europa es su alto grado de irregularidad. Pese a la heterogeneidad en relación a países de origen, edad, sexo, nivel educativo, proyecto migratorio, situación familiar y jurídica que atraviesa la migración latinoamericana, es destacable la alta concentración de estos trabajadores y trabajadoras en los sectores laborales menos cualificados, más precarios e inseguros, con bajos salarios y escasa protección social (Gil Araujo 2008, Gutiérrez 2010) Tanto la feminización, como la irregularidad jurídica y la precarización laboral son producto de los cambios en los patrones o modelos de acumulación (paso del fordismo al post-fordismo), los regímenes de género, las transformaciones del Estado de Bienestar, los cambios en las políticas migratorias, y las nuevas formas de pensar y problematizar las migraciones internacionales y la presencia inmigrante en los países europeos. Algunas de estas dinámicas se repasan a continuación, porque la consolidación de Europa como destino de la migración latinoamericana coincide, y no por casualidad, con la profundización de estas importantes transformaciones económicas, políticas y sociales.

124 Sobre la migración de América Latina a España ver: Izquierdo 2002; Martínez Buján 2003; Gil Araujo 2008; Actis 2009. Sobre migración latinoamericana en distintos países europeos: Yepes y Herrera 2007, Gutiérrez 2010. Como reflejo del impacto de la crisis económica en España, datos recientes muestran una disminución de salidas desde América Latina hacia España, un 36% menos de 2005-2007 a 2008-2010 (Sicremi 2012). En especial ha descendido la emigración proveniente de Sud América. Si bien no puede hablarse de un retorno generalizado, se registra un aumento en las salidas y una disminución de los empadronados de algunas nacionalidades. Entre los años 2010 y 2011 el número de ecuatorianos empadronados pasó de 387.367 a 360.000; colombianos de 292.212 a 273.176; bolivianos de 206.635 a 199.080; peruanos de 141.309 a 132.552; argentinos de 187.104 a 120.738 y brasileños de 121.287 a 107.596. (Instituto Nacional de Estadísticas).

1. El gobierno de la migración en los países europeos: de la contratación de trabajadores extranjeros al cierre de fronteras

El modelo de acumulación económica que se configuró después de la II Guerra Mundial impulsó una transnacionalización de la actividad productiva, acompañada de una veloz internacionalización de los procesos tecnológicos y de trabajo, que inauguraron una geografía de producción hasta entonces desconocida. El desarrollo de la fabricación en cadena y el crecimiento del consumo a partir del aumento del poder adquisitivo fueron algunos de los requisitos para el funcionamiento de este sistema de producción, conocido con el nombre de fordista, que se caracterizó, entre otras cosas, por un consumo intensivo de la mano de obra.

En el ámbito europeo, países como Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Suiza, vivieron un periodo de crecimiento y expansión económica. Debido, en parte, a los altos niveles educativos de la población local, el sector industrial sufrió una carencia de mano de obra poco cualificada que fue reemplazada por la contratación de extranjeros. En muchos casos, las propias empresas desarrollaron una estrategia de reclutamiento de trabajadores en los territorios coloniales y en la ribera norte del Mediterráneo y Europa del Este, que luego se extendería a los países del Magreb. Los Gobiernos actuaron de mediadores en este proceso, firmando acuerdos bilaterales con algunos de los Gobiernos de los países de origen y facilitando el acceso de los trabajadores inmigrantes al territorio nacional. El empleo de extranjeros fue considerado como una solución temporal a la creciente demanda de trabajadores para el sector industrial. En este contexto, las migraciones eran tematizadas en el marco del mercado de trabajo, la economía política y el Estado de bienestar.

La preponderancia del trabajo asalariado y el desarrollo del Estado social dieron origen a la denominada sociedad salarial, entendida como sociedad en “la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del estatuto del trabajo.” (Castel 2004, 42). Los derechos sociales eran pensados como una forma de propiedad social que constituía un seguro para los no propietarios, contra la inestabilidad del trabajo asalariado. Las situaciones de pobreza y marginalidad eran entendidas

como producto del mal funcionamiento de la sociedad y, por lo tanto, responsabilidad colectiva. Los dispositivos de intervención social tenían lo que podría denominarse una vocación ortopédica, que buscaba corregir y moldear para integrar. En este marco, el trabajo era el elemento primordial de socialización, constitución de identidades y reproducción del sistema. Los grupos que recibían una atención particular, específica, focalizada, eran los inhabilitados para trabajar, los que presentaban algún tipo de déficit físico o psicológico (y no de origen).

También los trabajadores extranjeros tenían un lugar de utilidad social en razón de su condición asalariada. Mientras el trabajo funcionó como espacio de acoplamiento de los inmigrantes, pensados principalmente como trabajadores, su integración, como la del resto de los asalariados (o integrantes de la clase obrera), no era problematizada de manera diferenciada. La propia dinámica de funcionamiento del Estado de Bienestar Keynesiano, la legislación y las políticas sociales hicieron imposible su exclusión. Según Bommers y Geddes (2000) los trabajadores migrantes de los años cincuenta y sesenta fueron incluidos en el sistema social gracias al clima expansionista de la época en cuanto al bienestar y a los derechos, pero también porque el esquema del EB no permitía excepciones que erosionaran sus propios principios operativos. Esto posibilitó la extensión de los derechos sociales a los no nacionales residentes regulares, dando lugar a una especie de membresía incompleta, los denominados *denizens*. Otro factor importante fue la creencia en que las migraciones eran un proceso controlable, que podría ser revertido por el Estado. Los problemas de integración eran identificados en términos socioeconómicos: con relación a la pobreza y las situaciones de desventaja, o como un síntoma de la concentración urbana, del desempleo y/o de la precariedad de la vivienda. La diferencia cultural no era el marco para pensar, discutir e intervenir sobre estos asuntos. “La migración permanecía como asunto de tratamiento de expertos en lo social.” (Bommers 1995, 128).

Pero en los años setenta este modelo llegaba a su fin. El desarrollo de las nuevas tecnologías de producción y comunicación habían allanado el camino para la automatización del proceso productivo y el fraccionamiento espacial de la producción. Ambas dinámicas implicaron una progresiva disminución de la necesidad de mano de obra en los países industrializados. La reorganización del trabajo y el cierre

de industrias disparó los despidos. La pérdida de empleos del sector industrial fue, en parte, compensada por la expansión del área de servicios. Estos nuevos empleos requerían cierto tipo de habilidades comunicativas y de manejo del idioma local, pero también supusieron una degradación de las condiciones de trabajo: contratos temporales, bajos salarios, inseguridad y pocas posibilidades de promoción. Fueron cubiertos en mayor medida por jóvenes y mujeres que por los antiguos trabajadores de la industria. El desempleo de larga duración se transformó en un elemento estructural de las sociedades europeas. Las transformaciones en las formas de organización de trabajo asalariado generaron cambios profundos en los modos de percibir, definir y gestionar la inmigración. La política de reclutamiento de trabajadores extranjeros se detuvo y se implantó la inmigración cero. Los trabajadores inmigrantes pasaron a engrosar las filas de los in-habilitados por la reestructuración industrial.

Pero contrariamente a lo que tanto Gobiernos como empresarios esperaban, muchos trabajadores extranjeros rechazaron los programas de retorno, se convirtieron en residentes permanentes de las sociedades receptoras y amparados en los derechos de reagrupación, trajeron a sus familias. Paulatinamente, la reagrupación y formación familiar se convirtió en la principal vía de ingreso regular a los países del centro y norte de Europa. De este modo, la inmigración pensada como laboral devino, una vez más, en migración de poblamiento (Sayad 2000). La libre (in)migración comenzó a ser definida como posible amenaza para las sociedades de recepción, porque se consideraba que podría dificultar la regulación de los mercados laborales e incluso alterar las precondiciones del Estado de bienestar, construido después de la II Guerra Mundial. En este escenario los elaboradores de políticas empezaron a teorizar la ciudadanía en términos de demandas culturales y morales hacia los nuevos miembros como prueba de su identificación y lealtad con la nación (Favell 1997). A las retóricas le siguieron las prácticas y estas visiones se vieron plasmadas en determinadas políticas que acompañaron el cierre de fronteras, como el sistema de cuotas y los programas de retorno. En los años ochenta, la denominada integración de la población inmigrante se convirtió en un tema clave de la política interna, coincidiendo con la reformulación de las bases del Estado de bienestar. Desde entonces, la presencia inmigrante pasó a ser definida como una amenaza para la unidad nacional y la identidad

política y las migraciones se vieron problematizadas como un tema con dimensiones culturales y étnicas, lejos del marco de la economía política, el Estado de bienestar y la lucha de clases bajo el cual, alguna vez, fue subsumido. Es importante llamar la atención sobre esta aparente paradoja: los discursos y políticas sobre la integración de la población inmigrante surgen en el contexto del desmoronamiento de la sociedad salarial. Es sugerente que en el marco de la disgregación social que supusieron estas transformaciones, la presencia de personas que habían formado parte de la estructura social de esos países por más de dos e incluso tres generaciones pasara a ser problematizada en términos de integración. Este fue también el contexto en el que se inició la cooperación intergubernamental en materia de inmigración entre los países de la Unión Europea, proceso que se resume en el siguiente apartado.

La configuración de los países de sur de Europa en destino de la migración internacional se inicia en un contexto caracterizado por el proceso de desregulación y precarización laboral, el desarrollo limitado de un estado de bienestar familista y el incremento de la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo. En España la demanda de fuerza de trabajo se generó en los sectores menos regulados y más precarizados. El modelo de crecimiento económico instaurado desde entonces está basado en la extensión del trabajo temporal y flexible. Las políticas de expansión y redistribución del empleo fueron reemplazadas por una progresiva desregulación del mercado laboral. El crecimiento del desempleo, la extensión de la economía informal y la segmentación del mercado de trabajo son algunos efectos de esas transformaciones. Otro cambio clave fue la creciente incorporación de las mujeres españolas al mercado de trabajo, principalmente en las grandes ciudades, lo que unido a la falta de reparto de las tareas domésticas y la ausencia de servicios públicos, provocaría un paulatino aumento en la demanda de trabajadoras para el empleo doméstico y de cuidados (Gil Araujo y González en prensa). Distintos investigadores acuerdan en señalar que la irregularidad migratoria y la elevada proporción de trabajadores migrantes en la economía informal son rasgos estructurales del panorama migratorio español (Arango 2004, Calavita 2005, Castellanos y Pedreño 2006, Cachón 2009).

En la actualidad, en los países del centro y norte de Europa la migración por motivos familiares es la principal vía de inmigración regular, superando a las solicitudes de asilo. La migración por motivos laborales está bloqueada desde hace más de tres décadas, excepto en el caso de la migración altamente cualificada. A diferencia de lo que sucede en los nuevos países de inmigración, como España e Italia donde la migración familiar es básicamente reagrupación, gran parte de estos desplazamientos son originados por nuevas uniones matrimoniales. Esto quiere decir que una parte importante de los hijos e hijas de los inmigrantes de posguerra, nacidos y/o educados en los países de inmigración, forman familia con personas del país de origen de sus padres. Estos patrones de nupcialidad han despertado la alarma de los Gobiernos europeos, que ven en estas prácticas un indicador de falta de integración. Paulatinamente, las políticas que regulan la reagrupación y la formación de familias de origen inmigrante se han ido convirtiendo en instrumentos de control migratorio. El argumento estrella que justifica las mayores exigencias y restricciones para las migraciones de tipo familiar es el de garantizar la integración de los y las *new comers*. Una idea plasmada en la Directiva comunitaria sobre reunificación familiar de septiembre de 2003 que permite excluir del derecho de reagrupación a los hijos/as mayores de 12 años, porque cuanto más pequeños inmigren más fácil será integrarlos. (Gil Araujo 2010b)

Así como en los últimos treinta años los debates y cambios legislativos en relación a la población inmigrante no comunitaria han apuntado a dificultar su ingreso y estancia, llegando a limitar o anular, como en Francia y Reino Unido, los derechos de nacionalidad de los habitantes de las ex colonias (Gil Araujo 2010); las migraciones por motivos familiares han sido objeto de continuas restricciones y exigencias, primero económicas y posteriormente de tipo lingüístico y cultural. En este sentido, es posible argumentar que las políticas de migración familiar están operando como instrumentos de control, restricción y selección de inmigrantes. Al mismo tiempo las restricciones al derecho de la vida en familia extienden y profundizan las formas de organización familiar transnacional en tanto promueve la dispersión geográfica de las familias, al obstaculizar la re-uniión de los integrantes de las familias migrantes en los países de inmigración (Pedone y Gil Araujo 2009; Bernhard, Landolt y Goldring, 2008).

2. De la migración como amenaza: la construcción de la política migratoria de la UE

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

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

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

En 1986 se creó el Grupo Ad hoc sobre Inmigración, constituido por los ministros responsables de la política migratoria de cada país. Dos

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

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

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

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

Tercer Pilar. El Tercer Pilar abarca la cooperación policial y judicial en asuntos penales.

Desde la entrada en vigor del Tratado y en un plazo de cinco años debían desarrollarse una serie de medidas comunes en materias de inmigración y asilo, como las condiciones de entrada y residencia de los ciudadanos no comunitarios, los derechos comunes de los inmigrantes regulares y las condiciones para su movilidad, los procedimientos para los permisos de residencia de larga duración, la lucha contra la inmigración ilegal y las normativas para la expulsión. A partir del Tratado de Amsterdam, el Convenio de Schengen —un acuerdo intergubernamental que sólo afecta a los Estados que lo suscriben y no ha contado con la intervención de instancias comunitarias— pasó a ser parte del Tratado de la Unión Europea (TUE).

A mediados de 1998, la presidencia austriaca del Consejo Europeo elaboró el Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo, en el que considero oportuno detenerme porque expresa las formas de pensar los movimientos de población (racionalidades políticas) y propone (nuevos y viejos) instrumentos (tecnologías políticas) para activar su control. En cierto modo anticipó muchas de las medidas que se han ido implementando en los últimos años.

El Documento de Estrategia sobre la Política de Migración y Asilo recomendaba desarrollar un nuevo concepto de control, que debía ser ejercido desde el país de origen hasta el territorio de destino, en los distintos momentos y espacios que componen los desplazamientos Sur-Norte/Este-Oeste. Se especificaban una serie de medidas que buscaban involucrar en el control de población a los diversos países de tránsito y de origen de inmigrantes. El Documento insistía en la necesidad de desarrollar un enfoque integrado sobre las migraciones internacionales, que vincule la ayuda económica con las cuestiones de visado, la atenuación de los controles fronterizos con garantías de readmisión, los enlaces aéreos con normas de control en las fronteras, la disponibilidad de cooperación económica con medidas eficaces para reducir los factores de atracción. (Presidencia de la Unión Europea 1998). A lo largo del texto se equiparan las redes de tráfico, la delincuencia y los inmigrantes, y se resalta la importancia de involucrar a los países de origen o tránsito en la lucha contra la inmigración ilegal, haciendo valer para ello el poder político y económico que la UE posee en el espacio internacional y en la relación con estos países:

“Particular relevancia adquieren los convenios de expulsión con los Estados de origen. A este respecto, deberá contrarrestarse el fenómeno de los Estados de origen que, cada vez más, se niegan a readmitir a sus propios nacionales. Ante esta situación sólo caben dos salidas: o bien la UE en conjunto consigue, en virtud de su peso político y económico internacional, que tales Estados firmen dichos convenios, o bien se elabora un instrumento jurídico internacional que haga posible que también otra institución pueda determinar la nacionalidad de una persona con arreglo a criterios objetivables, y que de esta determinación se siga el efecto jurídico de obligar al Estado considerado de origen a efectuar la readmisión.” (Presidencia de la Unión Europea 1998, p. 112).

Un concepto efectivo del control de entradas debe cubrir todos los pasos dados por los inmigrantes, desde el comienzo de su viaje hasta la llegada a su destino. Por eso la UE, dice el documento, necesita un control que se lleve a cabo en distintos espacios y momentos: en el país de salida, con los visados y con los oficiales de enlace; en el viaje, a través de los controles de las compañías de transporte; en los países de tránsito, con la puesta en práctica del Convenio de Schengen; en la llegada, mediante los controles en las fronteras y en los aeropuertos, y en el país de destino, a través de las regulaciones de asilo e inmigración y los controles policiales. Pero lo más revelador es el modelo de centro y periferias:

“Se puede establecer un modelo de círculos concéntricos de política de migración como base para una estrategia exterior diferenciada. Por motivos obvios, las medidas de control más rigurosas son actualmente las de los Estados de Schengen. Sus Estados vecinos (especialmente los asociados y tal vez los países mediterráneos) deberán ser englobados gradualmente en un sistema análogo, que se irá aproximando continuamente a las normas de aquellos, sobre todo en cuanto a la política de visados, control de fronteras y readmisión. (...) Los Estados del tercer círculo (como el espacio de la CEI, algunos Estados bálticos, Turquía y África del Norte) centrarán sus esfuerzos sobre todo en el control del tránsito y la lucha contra las redes de inmigración ilegal y un cuarto grupo (Oriente Medio, China y África Negra) en la eliminación de los factores que hacen atractiva la emigración.” (Presidencia de la Unión Europea 1998, p. 112).

El documento aconseja que para los Estados del segundo círculo las normas Schengen sean condición para su ingreso a la UE. De hecho, la política y legislación migratoria fue una de las variables utilizadas para evaluar la entrada de países candidatos a la ampliación, junto con la política de drogas y la lucha contra el crimen organizado. Como queda evidenciado en este documento, para finales del siglo XX la migración latinoamericana no era aún un tema prioritario.

En octubre de 1999, el Consejo Europeo de Tampere resaltaba la necesidad de una visión global que aborde las causas de los movimientos migratorios en sus orígenes y recomendaba la inclusión de cláusulas de readmisión en los acuerdos con los países de origen o tránsito de inmigrantes. En febrero de 2000, y por sugerencia de los Países Bajos, se introdujo una cláusula de readmisión en la renovación del acuerdo de cooperación o Convención de Lomé con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP); cláusula que este grupo de países, los más empobrecidos del planeta, tuvieron que aceptar para poder recibir 13.500 millones de euros en concepto de cooperación, para el periodo 2000-2005. A finales de 2001 las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Laeken, del 14 y 15 de diciembre, volvieron a remarcar la necesidad de integrar la política de flujos migratorios en la política exterior de la UE, destacando la importancia de celebrar acuerdos europeos de readmisión con los países interesados. Unos meses después, en la reunión informal de los Ministros de Justicia e Interior del 14 de febrero de 2002 en Santiago de Compostela, se presentó el Plan Global de Lucha contra la inmigración ilegal, propuesto por la entonces Presidencia española. Uno de los ejes del Plan fue el “Apoyo a los Estados de origen y tránsito”, lo que supone la elaboración de medidas previas al cruce de fronteras a adoptar con los países de origen, como por ejemplo la coordinación de funcionarios europeos de enlace en esos países y la cooperación técnica y financiera en su lucha contra la trata de seres humanos y para hacer frente a sus obligaciones de readmisión. En el Consejo de Sevilla del 21 y 22 de junio de 2002, los jefes de Gobierno de España e Inglaterra intentaron imponer la propuesta de recortar la ayuda al desarrollo para los países de origen que no participen en el control de la inmigración. Finalmente, Francia, Suecia y Finlandia se opusieron a esta iniciativa, pero las Conclusiones de la Presidencia recogen otras posibles sanciones.

Si bien el Programa de la Haya –una suerte de plan de trabajo en materia de inmigración y asilo de 2005 a 2010– habla de reforzar la libertad, la seguridad y la justicia, una lectura detenida de los documentos revela que la libertad y la justicia están sobredeterminadas por el significado de la seguridad. Cuatro años después, en el documento de evaluación del Programa de la Haya y de los Planes de Acción, la Comisión señala que actualmente la migración está mucho más integrada en la política exterior y en la política de desarrollo de la UE. Algo que, en su opinión, expresa el desplazamiento desde una perspectiva de la migración centrada en la seguridad hacia una perspectiva global e integrada.

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

Con el objetivo de explorar más detenidamente el lugar otorgado a los países de origen y tránsito de la migración en el control migratorio de la UE, a continuación se analizan los modos en que los organismos comunitarios han conceptualizado los nexos entre migración y desarrollo.

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

Si bien los documentos elaborados por la Comisión Europea vinculando explícitamente en el título la Migración y el Desarrollo son de la última década, no se puede decir que el nexo entre migración y desarrollo haya pasado desapercibido hasta ahora. Sería un error pensar que los policy makers comunitarios no han estado informados sobre las complejidades que la conexión entre migraciones y desarrollo supone para las políticas de la UE. Ya en 1994 la Comisión hacía referencia a la necesidad de involucrar a los terceros países para lidiar con lo que denominan presión migratoria. A finales de 1998, el Consejo de Asuntos Generales creó el Grupo de Alto Nivel sobre Asilo y Migración (GANAM), cuyo mandato fue aprobado el 25 y 26 de enero de 1999. Su principal tarea fue desarrollar planes de acción interpilares, para asegurar una perspectiva multidisciplinar que coordine las iniciativas en política exterior, ayuda al desarrollo y comercio con las políticas migratorias. Para ello se seleccionaron una serie de países —Afganistán y zonas limítrofes, Marruecos, Somalia, Sri Lanka e Irak— teniendo en cuenta su importancia como lugar de origen o de tránsito de migrantes o refugiados. La gran mayoría de las acciones se dirigieron a atajar o disminuir la inmigración. Entre estas últimas se pueden distinguir dos tipos: unas restrictivas/disuasorias y otras que se podrían denominar reparadoras, ya que pretendían mejorar la situación económica, política y de derechos humanos en esos países. Las medidas restrictivas/disuasorias incluyen campañas de información, puestos de enlaces con las aerolíneas (airline liaison officers), controles de documentación falsa, asesoramiento y formación de personal cualificado en los países de origen, acciones contra el tráfico ilegal y acuerdos de readmisión. Ejemplo de las intenciones reparadoras son los proyectos para reforzar la protección de los derechos humanos, estimular el proceso de democratización y el desarrollo económico y social, así como la ayuda humanitaria. En ambos casos el objetivo es que la gente no emigre. Las medidas restrictivas recomiendan acciones concretas; las que buscan mejorar las condiciones de vida en los países analizados son un listado de buenos propósitos. Ni siquiera se dedicaron fondos específicos para llevar a cabo estas acciones. En algunos de los países seleccionados era obvia, además, la falta de contraparte legítima para aplicar la clase de acuerdos que se propone.

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

La importancia del nexo entre migración y desarrollo fue confirmada durante la presidencia británica del Consejo Europeo, en la segunda mitad del año 2005, por el Primer Ministro británico Tony Blair y en algunos documentos elaborados por el Consejo. Desde entonces, los términos integral (comprehensive) y global se han convertido en palabras de uso intercambiable para denominar a la nueva perspectiva de la UE sobre las migraciones y el desarrollo. Para algunos analistas este movimiento podría estar indicando la resurrección de la perspectiva integral en el tratamiento de las migraciones defendida en el Consejo de Tampere (1999). La perspectiva integral (en oposición a la perspectiva o aproximación coercitiva) se puede entender como el intento de establecer un escenario beneficioso para todas las partes implicadas, en el cual las necesidades del mercado de trabajo de la UE pueden ser cubiertas por migrantes, con la posibilidad de fomentar el potencial de la circulación de cerebros, la migración circular y los efectos positivos de las remesas. Pero el verdadero alcance de este cambio está aún por verse, sus buenas intenciones no se reflejan en prácticas concretas. Por el momento, en los hechos el énfasis sigue puesto en la firma de los acuerdos de readmisión, el involucramiento de los países de origen y tránsito de la migración, y las políticas de retorno de los migrantes, más que en el desarrollo de medidas para la migración laboral.

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

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

do por primera vez las palabras migración y desarrollo aparecieron unidas, titulado el punto I de una Comunicación elaborada por la Comisión Europea (2002) para el Consejo: *Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con Países Terceros*. El texto se divide en dos partes. La primer parte, Migración y Desarrollo, identifica los factores de expulsión y atracción de poblaciones y condensa algunas propuestas sobre cómo las políticas de la UE, incluyendo la política de desarrollo, pueden abordar las causas de la (e)migración.

En ese documento la Comisión reconoce la importancia de la circulación de trabajadores altamente cualificados y de unas remesas económicas, legales y seguras para el desarrollo de los terceros países, pero no hay ninguna claridad en cómo llevar a cabo estas iniciativas. La segunda parte del documento incluye un informe sobre la efectividad de los recursos financieros para la repatriación, la gestión de las fronteras exteriores, y los proyectos de migración y asilo en los terceros países. Se identifican tres objetivos comunes para los Estados miembro: 1) repatriación de migrantes y solicitantes de asilo rechazados, 2) la gestión de las fronteras externas, 3) el desarrollo de proyectos de asilo y migraciones en los terceros países. Si bien una de las principales sugerencias de la Comisión es no adoptar medidas paralizadoras contra los países que son contrarios o no pueden ayudar a la UE en la gestión de los flujos migratorios, el énfasis está puesto en el retorno de los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo no admitidos a través de los acuerdos de readmisión. El tono del documento encaja muy bien en la perspectiva coercitiva sobre el vínculo entre migraciones y desarrollo del Consejo de Sevilla (2002).

Las conclusiones del Consejo de la Unión Europea de mayo de 2003 vuelven sobre la Comunicación presentada por la Comisión. El Consejo reconoce la posible sinergia entre migración y desarrollo en el tratamiento de los factores de expulsión y de atracción de poblaciones; asume que la migración bien gestionada puede ser un factor de crecimiento y desarrollo tanto para la UE como para los países de origen, mientras “la inmigración ilegal tiene consecuencias negativas para individuos y países de origen, tránsito y destino.”(Consejo de la Unión Europea 2003, 4). Por eso, el establecimiento de una política migratoria exitosa requiere del desarrollo de una real asociación con terceros países, con el fin de mejorar la gestión conjunta de los flujos migra-

torios, incluyendo el control fronterizo y la readmisión. El Consejo propone llevar la migración al diálogo con terceros países en el marco de actuales y futuros acuerdos de Asociación, Cooperación y equivalentes. Las causas de la migración y las posibilidades de su tratamiento de manera integral, la política comunitaria de migración legal, la gestión conjunta de flujos migratorios, incluyendo la política de visados, el control fronterizo, el asilo, la readmisión, y las acciones contra la inmigración ilegal, y la integración de los migrantes legales viviendo y trabajando en la UE podrían ser parte de ese diálogo. La Comisión dio expresión concreta a este pedido, el diálogo con los países terceros sobre migración se intensificó y la cláusula sobre la gestión conjunta de los flujos migratorios se incluyó en todos los acuerdos negociados durante 2003 (Turner et al 2006). Además, la migración fue identificada como asunto prioritario en el contexto de la revisión a mediano plazo de los Documentos de Estrategia Nacional y Regional (Country Strategy Papers). De este modo, la UE intenta impulsar un sistema de gestión de los flujos migratorios compartido con los terceros países, basado en la completa colaboración con (y entre) países de origen, tránsito y destino. Un importante compromiso en este sentido fue el programa AENEAS que tenía el objetivo de proveer con asistencia técnica y financiera a los terceros países en el campo de las migraciones y el asilo. A partir de 2007 este programa fue reemplazado por el Programa Temático para la Cooperación con terceros países en el área de migración y asilo, que tiene el objetivo de apoyar a los terceros países en sus esfuerzos por mejorar la gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones. “The thematic programme doesn’t directly address the root causes of migration but puts the emphasis on capacity building in countries of origin, transit and encourage cooperation initiatives to develop and share experience, working methods and best practices regarding various aspects of migration. To achieve its main objective, the programme focuses on the following areas: Fostering the links between migration and development; Promoting well-managed labour migration; Fighting illegal immigration and facilitating the readmission of illegal immigrants; Protecting migrants against exploitation and exclusion and supporting the fight against trafficking in human beings; Promoting asylum, international protection and the protection of the stateless persons.”¹²⁵

¹²⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/migration_en.htm Visualizado el 29 de marzo de 2013

Una de las iniciativas más ambiciosas en materia de cooperación y relaciones exteriores comunitarias fue la Política Europea de Vecindad. En palabras de la Comisión, la Política Europea de Vecindad (PEV) fue una respuesta a los cambios producidos a raíz de la ampliación de la UE, cuyo objetivo es compartir los beneficios de la ampliación con los países vecinos, reforzando la estabilidad, seguridad y bienestar para todos los involucrados. La PEV está dirigida a algunos viejos vecinos y a otros nuevos, cercanos ahora a causa de la ampliación. En Europa se aplica a Rusia, Ucrania, Bielorusia y Moldavia. En la región mediterránea a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez y la Autoridad Palestina. Se implementa a través de planes de acción, impulsados por la Comisión y acordados conjuntamente con las contrapartes, que cubrirán un número de áreas clave para acciones específicas según un calendario dispuesto para los próximos tres y cinco años. La gestión de las fronteras es una prioridad en la mayoría de los Planes, que deben incluir medidas para mejorar la eficiencia de la gestión fronteriza, como el apoyo a la creación y el entrenamiento de cuerpos de guardias de frontera profesionales no militares y medidas para hacer los documentos de viaje más seguros. En relación a los países al sur del Mediterráneo, a través de estos planes de acción se ha impulsado el control de la migración procedente de los países subsaharianos, el caso más emblemático es Marruecos.¹²⁶

3.2. Migración y desarrollo: orientaciones concretas y mecanismos de decisión

En 2005, otra Comunicación de la Comisión se dedicó de lleno al vínculo entre la migración y el desarrollo: El nexo entre migración y desarrollo: algunas orientaciones concretas para la cooperación entre la UE y los países en vías de desarrollo. La Comunicación se centra en varios temas específicos asociados fundamentalmente con la migración sur-norte y el particular con las acciones que podrían llevarse a cabo desde la UE en cooperación con el desarrollo de los países de origen de los migrantes. Las estrategias que organizan el texto son: 1) remesas: favorecer los envíos de remesas y facilitar la contribución de las remesas al desarrollo de los países de origen, 2) las diásporas como factores de desarrollo de los países de origen, 3) la migración circular y la circulación de cerebros, potenciar la migración temporal, facilitar las migraciones de retorno, incluyendo retornos temporales o virtua-

¹²⁶ Para más detalle sobre la PEV Gil Araujo 2011.

les, y 4) reducir la incidencia negativa de fuga de cerebros. Estas estrategias son abordadas en mayor detalle en los anexos. En el anexo I se identifican los pasos tomados desde 2002 en el impulso de la vinculación entre migración y desarrollo en las políticas de la UE. Aunque los acuerdos de readmisión no ocupan un lugar tan destacado como en la Comunicación de 2002, son mencionados en el anexo I. En el anexo II se detallan las recomendaciones para conseguir un sistema de envío de remesas económico, rápido y seguro. En el Anexo III se sugieren vías para que estas transferencias de dinero contribuyan de manera significativa al desarrollo de los países de origen de los migrantes. El anexo IV se refiere a las posibles formas de participación de la diáspora y el anexo V se concentra en cómo hacer funcionar la migración circular y la circulación de trabajadores altamente cualificados (la denominada circulación de cerebros). En el anexo VI se señalan posibles vías para disminuir los efectos de la fuga de cerebros, aunque sin erradicarlos. (Comisión de las Comunidades Europeas 2005).

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

Con el objetivo horizontal y primordial de la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, en febrero de 2006 el Dia-

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

Algunas investigaciones sobre los procesos de decisión en el marco de la política migratoria comunitaria explican la lentitud de los procedimientos en relación a la institucionalización de la perspectiva coercitiva (Chou 2006, Turner et al 2006), resultado de: 1) la regla de la unanimidad para la aprobación de las decisiones sobre inmigración, 2) el poco peso de la opinión del Parlamento en el proceso de toma de decisiones en el área de migraciones y 3) la concentración del poder de decisión en el Consejo de Ministros bajo el proceso de consulta, lo que en la práctica significa que los resultados son estado-céntricos y

prima la lógica de la seguridad. Por último, otro factor fundamental es la composición del Grupo de Alto Nivel sobre Migraciones y Asilo (GANMA), un apéndice del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior. Sus miembros no son especialistas de la UE, sino que provienen de los ministerios de justicia e interior de los Estados. En el caso de los países con pocos recursos humanos, el mismo representante concurre a las reuniones del Comité Estratégico sobre Migración, Fronteras y Asilo en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, así como a las reuniones del GANMA. De este modo se pueden ver funcionarios de justicia y/o interior haciendo política exterior. A partir de las entrevistas mantenidas con diversos oficiales involucrados en los procesos de elaboración de políticas migratorias en el ámbito comunitario, Chou (2006, 12) concluye que el poco avance logrado hacia la armonización de una política común se debe a la falta de voluntad política. La instrumentalización de la ayuda al desarrollo como herramienta al servicio del control fronterizo es lo que también desalienta el trabajo conjunto entre los oficiales de la Dirección General de Desarrollo con los de Justicia y Asuntos de Interior (Turner 2006).

4. Notas finales

Durante las últimas décadas se ha incrementado el involucramiento de los países emisores y de tránsito de la inmigración en el control migratorio de la UE, lo que posibilita la práctica de un control que puede ser ejercido por distintos autores y en distintos lugares y momentos, tal como recomendaba en 1998 la Presidencia Austríaca de la Unión Europea. Una transferencia de responsabilidad que bien sintetiza una frase recién pronunciada por una integrante de la Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía en la presentación del Informe Anual sobre Derecho Humanos en la Frontera Sur 2013: “Marruecos se está transformando en la policía de fronteras de Europa”.¹²⁷

Paulatinamente estas tecnologías de gobierno están conformando un nuevo régimen fronterizo, que está localizado fuera del espacio comunitario. Así se reduce el control sobre las fronteras del propio territorio y se evita la llegada de inmigrantes no deseados. Al mismo tiempo, los países de la UE evaden cualquier tipo de control social o político sobre las implicaciones de estas medidas.

¹²⁷ <http://tomalapalabra.periodismohumano.com/2013/03/13/marruecos-se-esta-convirtiendo-en-la-policia-de-fronteras-de-europa/> Visualizado el 19 de marzo de 2013.

Los cambios en los regímenes fronterizos expresan también transformaciones en el sistema internacional. La desaparición de la confrontación Este-Oeste modificó profundamente las nociones de seguridad vigentes hasta entonces, dando lugar a la emergencia de un nuevo discurso que define la criminalidad como la principal fuente de amenazas al espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia. Mafias, narcotraficantes, inmigrantes ilegales, tráfico de seres humanos, comercio ilegal de armas y de diamantes, crimen organizado y terrorismo, son algunos de los peligros que asechan a la UE y han reemplazado la confrontación con potencias o bloques extranjeros militarizados. Las interpretaciones elaboradas y difundidas por los gobiernos de EE UU y la UE sobre los atentados del 11 de septiembre de 2001, junto con las medidas tomadas desde entonces, no han hecho más que radicalizar la visión y el tratamiento securitario de la migración sur-norte, este-oeste. La solicitud de Francia de suspender el acuerdo de Schengen en mayo de 2011, ante la creciente llegada de inmigrantes provenientes de Túnez y Libia a las costas italianas, se sustentó en la misma lógica.

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

Durante los últimos veinte años actores privados, locales, internacionales y supranacionales se han incorporado a la escena. Las administraciones locales y regionales también se ven envueltas en tareas de control, como los ayuntamientos que otorgan certificados de vivienda

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

Pero hay otro dato fundamental, generalmente ignorado, para entender estas derivas: el orden jerárquico internacional que hace posible estas prácticas; y que es a su vez reforzado por ellas. Todo y toda migrante porta el peso de las históricas relaciones de dominación, tanto materiales como simbólicas, entre el país de origen (dominado) y el de destino (dominante), herencia de pasados encuentros entre la metrópolis y sus antiguas colonias. La historia de la colonización ha dado forma a la historia de la emigración/inmigración entre Europa y sus periferias. Las derivas de la política migratoria comunitaria confirman la persistente existencia del vínculo entre orden colonial y orden migratorio.

Referencias bibliográficas

Actis, W. (2009) "Inmigrantes latinoamericanos en España. Una visión de conjunto" *Migraçoes*, 4.

Actis, W. y Esteban, F. (2006): *Argentinos hacia España ("sudacas" en tierras "gallegas")*: el estado de la cuestión (pendiente de publicación).

Arango, J. (2004): "Inmigración, cambio demográfico y cambio social", *Información Comercial Española*, 815 (31-44).

Bernhard, J; Landolt, P. y Goldring, L. (2008) "Transnationalizing Families. Canadian Immigration Policy and the Spatial Fragmentation of Care-giving among Latin American Newcomers", *International Migration*, vol 47, n° 2 (3-31).

Bommes, M. y Geddes, A. (2000). "Introduction: Immigration and the welfare state". En M. Bommes y A. Geddes (eds.). *Immigration and welfare challenges. The borders of the welfare state*. Londres: Routledge, 1-12.

Cachón, L. (2009) *La 'España inmigrante': marco discriminatorio, mercado de trabajo y política de integración*. Barcelona, Anthropos.

Calavita, K. (2005) *Immigrants at the Margins: Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*, Nueva York, Cambridge University Press.

Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.

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

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

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

Commission of the European Communities (2008) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies, COM(2008) 611 final, October 8, Brussels.

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

Council of the European Union (2008) "European Pact on Immigration and Asylum," No 13440/08, ASIM 72, September 24, Brussels.

Favell, A. (1997). "Citizenship and immigration: pathologies of a pro-fessive philosophy", *New Community*, (23), 2, 173-195.

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

Gil Araujo, S. (2010) *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*, Madrid, IEPALA.

Gil Araujo, S. (2010b) “Políticas de migración familiar en Europa. El gobierno de la inmigración a través de las familias”, García, A.; Gadea, E. y Pedreño, A. (coords.) *Tránsitos migratorios. Contextos transnacionales y proyectos familiares en las migraciones actuales*. Murcia, Universidad de Murcia.

Gil Araujo, S. (2008) “Migraciones latinoamericanas hacia el Estado español. La reactivación del sistema migratorio transatlántico” Rodríguez, Ileana y Martínez, Josebe (eds.) *Postcolonialidades históricas: In/visibilidades hispanoamericanas/colonialismos ibéricos*. Barcelona: Anthropos. (189-220),

Gil Araujo S. y González, T. (en prensa) “Migration Regime, Family Policy and Latin American Migration in Spain. The (obligatory) passage of Latin American Migrant Women into Domestic Work”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*

Gutiérrez Rodríguez, E. (2010) *Migration, Domestic Work and Affect: A Decolonial Approach on Value and the Feminization of Labour*, New York and Abingdon: Routledge, 2010.

Izquierdo, Antonio et al. (2002) “Los preferidos del siglo XXI: la inmigración latinoamericana en España”, García Castaño F.J. y Muriel López, C., *La inmigración en España: contextos y alternativas*. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (ponencias), Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales, Universidad de Granada.

Martínez Buján, R. (2003) “La reciente inmigración latinoamericana a España”, Serie Población y Desarrollo 40, Santiago de Chile, CEPAL, mayo.

Parella Rubio, S. (2003) *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*, Barcelona, Anthropos.

Pellegrino, A. (2004): "Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges", IOM Migration Research Serie 16, Ginebra, Organización Internacional de las Migraciones.

Pedone, C. (2006) *Estrategias migratorias y poder. 'Tu siempre jalas a los tuyos'*, Quito, Editorial Abya Yala,

Pedone, C. and Gil y Araujo, S. (2008) "Maternidades transnacionales entre América Latina y el Estado español. El impacto de las políticas migratorias en las estrategias de reagrupación familiar", Solé, C., Parella, S. and Calvancanti, L. (eds.) *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*, Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración.

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

Sayad, A. (2000) "Imigração de trabalho e imigração de povoamento". *Travessia. Revista do migrante, especial*, 24-26.

SICREMI (2012) *International Migration in the Americas*, OAS, Washington.

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

Yepes del Castillo, I. y Herrera, G. (2007) *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*, FLACSO, Quito.

RELACIÓN DE AUTORES

ENRIQUE V. IGLESIAS

Actualmente es Secretario General Iberoamericano (SEGIB). Fue Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. En Uruguay ha sido Ministro de Relaciones Exteriores y Presidente del Banco Central. Fue el Secretario General de la Conferencia Mundial de Energía en 1981 y recientemente formó parte de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de la ONU para formular recomendaciones sobre la reforma de la organización y sobre la paz, el desarrollo y seguridad nacional. También ha sido miembro de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, para impulsar el Programa Alianza de Civilizaciones, propuesto conjuntamente por los Jefes de Gobierno de España y Turquía.

ADRIÁN BONILLA

Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, profesor titular de FLACSO-Ecuador. Fue director de FLACSO-Ecuador entre 2004 y 2012. Es Doctor en Estudios Internacionales de la Universidad de Miami y desde hace veinte años se dedica a las Relaciones Internacionales y a las Ciencias Políticas. Se especializó en temas de Política Comparada en la Región Andina y dinámicas de construcción de seguridad en América Latina. Publicó cinco libros como autor y editor. Tiene artículos en Europa, Estados Unidos, Asia y América Latina. Sus contribuciones lo llevaron a dictar cátedra en el sistema de FLACSO internacional, además de Brasil, Bolivia y República Dominicana. También ocupó un sin número de puestos relevantes en el ámbito académico y como consultor.

MARÍA SALVADORA ORTIZ

Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbona, París III. Actualmente ocupa el puesto de Directora de Relaciones Externas en la Secretaría General Iberoamericana desde 2006. Ha sido embajadora de Costa Rica ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y la Unión Europea entre 2002-2006. Además, ha sido representante del Gobierno de Costa Rica en diversas

reuniones en el marco de las relaciones políticas con la Unión Europea y en el marco de la UNESCO. También ha ocupado diversos cargos en la Universidad de Costa Rica donde ha impartido docencia entre 1974 y 1990. Cuenta con múltiples publicaciones sobre literatura, novela y pensamiento latinoamericanos.

FERNANDO NÚÑEZ FÁBREGA

Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, Periodista de profesión, asume el cargo después de una exitosa carrera en el sector público y privado. Luego de graduarse de Periodismo en la Universidad de Missouri, Estados Unidos, incursionó en la vida financiera europea, alcanzando la Presidencia de Societe Panamericaine de Bourse S.A, basada en el Principado de Andorra. Durante este período también mantuvo interés en los medios de difusión, alcanzando la Vicepresidencia Ejecutiva del grupo Vision, basado en Londres. Después de una trayectoria profesional exitosa en Europa durante diez años, regresó a Panamá y desempeño varios cargos públicos, entre ellos Secretario General del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Director Financiero de la Fuerza Pública en el Ministerio de Gobierno y Justicia. En el mundo diplomático ejerció como Cónsul General en Tampa, Estados Unidos de América; Vicecónsul en Nassau, Islas Bahamas y Secretario General del Consulado de Panamá en Maracaibo, Venezuela. En la administración del Presidente Ricardo Martinelli Berrocal, ha sido Secretario Ejecutivo del Consejo de Transparencia contra la Corrupción y antes de ser designado en la cartera de Relaciones Exteriores ocupaba el cargo de Gobernador de la Provincia de Coclé. En el sector privado fungió como Comunicador Social, director y propietario de medios, recibiendo la distinción de ser electo para dos períodos como Presidente de la Cámara Nacional de Radio y Tesorero del Consejo Nacional de la Empresa Privada.

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Rector de la Universidad para la Paz, Naciones Unidas. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Máster en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales, Defensa y Seguridad Internacional. Fue Secretario General de FLACSO (2004- 2012) y Director de FLACSO-Chile (1996-2004). Temprano en su carrera fue profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Fue profesor de la

Universidad de Stanford en su campus de Santiago, Chile. También fue profesor invitado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Academia Diplomática “Andrés Bello”, Chile. Como profesor Fulbright se desempeñó en el Latin American and Caribbean Center (LACC) en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Es miembro de la Junta Directiva de Foreign Affairs en español, México, y del Consejo Asesor de la Revista Pensamiento Iberoamericano, España. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región. Autor y editor de más de medio centenar de libros. Sus artículos han sido publicados en revistas profesionales, científicas y académicas en diferentes países del mundo.

FEDERICO REYES-HEROLES

Federico Reyes-Heroles es un reconocido escritor y comentarista político. Tiene más de 12 títulos publicados, entre los que se encuentran ensayos de filosofía política como *Memorial del Mañana*, *Conocer y decidir*, *Entre las bestias y los dioses* y *Alterados*, su más reciente publicación. Ha publicado además cuatro novelas, *Ante los ojos de Desirée*, *Noche Tibia*, *El Abismo* y *Canon*, está última llevada a la pantalla en el 2012. Ha sido comentarista político semanal en artículos de fondo por más de treinta años. Actualmente publica en los periódicos *Reforma*, *El Norte*, *Mural*, entre otros. Es fundador de la revista de circulación nacional *ESTE PAIS* con más de 20 años de vida, es presidente actual de la Fundación que lleva el mismo nombre dedicada a la investigación social. En su carrera profesional destaca su desempeño como miembro fundador de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, miembro de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y miembro del Patronato Universitario de la UNAM. También es fundador y presidente del Consejo Rector de Transparencia Mexicana (el capítulo mexicano de Transparency International) organización creada en 1993 para combatir la corrupción y fomentar el buen gobierno. Preside el Patronato de la Fundación Tagle, avocada a la atención de adultos mayores y recientemente se incorporó a la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Geriatria.

NICOLÁS ARDITO BARLETTA

Presidente de Asesores Estratégicos, S. A, Director General del Centro Nacional de Competitividad y miembro del Directorio de la Su-

perintendencia Bancaria de Panamá. Fue Presidente de la República de Panamá durante 1984 y 1985. Se desempeñó como Vicepresidente para América Latina del Banco Mundial y el Caribe, entre 1978 y 1984, y como Ministro de Planeamiento y Política Económica de Panamá, de 1973 a 1978, como también Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y Negociador de Aspectos Económicos del Tratado del Canal de Panamá. Ha trabajado también como Director de Asuntos Económicos en la Organización de Estados Americanos (OEA) y fue Fundador y Primer Presidente del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX). Doctorado en Economía de la Universidad de Chicago, y Doctor Honoris Causa de la Universidad Autónoma de Guadalajara, es autor de numerosas publicaciones sobre Economía y Desarrollo. Ostenta la Orden de Boyacá de Colombia, la Orden del Sol de Perú y la Orden del Aguila Azteca de México.

JORGE TAIANA

Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en Argentina desde 2005, cargo en el que fue ratificado en 2007 por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Sociólogo de la Universidad de Buenos Aires, fue becario del CONICET y profesor de la UBA y de la Universidad Nacional de Quilmes. Entre 1996 y 2001 ejerció la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. En 2003 fue designado Secretario de Relaciones Exteriores de la Cancillería argentina, desempeñándose como Coordinador Nacional de la IV Cumbre de las Américas. Su militancia en defensa de los derechos humanos es conocida a través de artículos en periódicos de todo el mundo y de publicaciones especializadas.

ANTONIO ROMERO GÓMEZ

Economista cubano, con estudios de postgrado sobre Relaciones Internacionales y Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, Holanda (1985-1987) y Doctorado en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana (diciembre/1996). Actualmente se desempeña como profesor-investigador del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana. Entre enero de 1992 y abril de 2002 ocupó el cargo de director del CIEI. A partir de ese momento y hasta diciembre de 2011 trabajó como funcionario internacional en la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

GUILLERMO MARISCAL ANAYA

Diputado Nacional por la provincia de las Palmas. Portavoz para Iberoamérica de la Comisión de Relaciones Exteriores del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Licenciado en Derecho y Máster en Negocio y Derecho de la Energía (ISE). Ha sido diputado del Partido Popular por la provincia de Las Palmas en la VIII, IX Y X Legislatura.

REBECA GRYNSPAN

Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y Administradora Asociada del PNUD desde 2010. Vicepresidenta de Costa Rica (1994-1998). También fue Ministra de Vivienda, Ministra coordinadora de Economía y de Asuntos Sociales, y Viceministra de Finanzas de su país. Antes de su nombramiento al puesto que ocupa en la actualidad, la Sra. Grynspan fue Subsecretaria General y Directora Regional de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006-2010). Con anterioridad, había sido Directora de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde donde copresidió la Junta Ejecutiva del Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias. Entre sus múltiples aportes podemos citar que dirigió la creación e implementación del Plan Nacional de Costa Rica de Lucha contra la Pobreza y que inició los Informes de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, que marcaron un hito al señalar la transmisión entre generaciones de la desigualdad. Además de su experiencia como asesora, conferencista y autora, la Sra. Grynspan ha formado parte de iniciativas fundamentales de las Naciones Unidas como el Grupo de trabajo del Proyecto del Milenio sobre Pobreza y Desarrollo Económico, y el Panel de Alto Nivel sobre el Financiamiento del Desarrollo. Ha trabajado con diversas instituciones gubernamentales, con organizaciones nacionales e internacionales como consejera, asesora e investigadora. La Sra. Grynspan es autora o coautora de numerosos artículos y libros sobre política social y económica, y sobre género y pobreza. Nacida en Costa Rica, la Sra. Grynspan tiene un Máster en Economía de la Universidad de Sussex (Inglaterra).

EDUARDO STEIN BARILLAS

Fue Vicepresidente (2004-2008) y Ministro de Relaciones Exteriores (1996-2000) de la República de Guatemala. Participó activamente en el proceso de paz centroamericano de “Esquipulas”, y en el Diálogo de San José con la Unión Europea. Ha trabajado en varios organismos internacionales en programas de desarrollo en Centroamérica. Encabezó la Misión de Observación Electoral de OEA en el año 2000, descalificando las elecciones para un tercer mandato del Presidente Fujimori. Presidió la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Honduras de mayo 2010 a Agosto 2011. Entre sus participaciones regionales, fue uno de los 12 miembros de la Comisión Internacional sobre Soberanía e Intervención que reportó al Secretario general de la ONU. Antes de ser Vicepresidente fue uno de los dos miembros latinoamericanos del Consejo del International Crisis Group. Fue, igualmente, uno de los 15 miembros de la Comisión Internacional sobre Amenazas a las Democracias que presidió la Ex Secretaria de Estado Madelein Albright. Fue uno de los 10 miembros latinoamericanos de la Comisión de la Brookings Institution que, junto con 10 norteamericanos, preparó una propuesta de Agenda Latinoamericana al Gobierno del Presidente Obama, antes de asumir. Actualmente es un consultor independiente. Coordina la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, laRED. Es miembro de ASIES, Guatemala, y es miembro del Directorio del Diálogo Interamericano, con Sede en Washington; así como también de la FUNDACIÓN de LIDERAZGO MUNDIAL (Global Leadership Foundation), con Sede en Londres, y del CENTRO GLOBAL PARA EL PLURALISMO (Global Centre for Pluralism) con sede en Ottawa.

HERNANDO GÓMEZ BUENDÍA

Académico, periodista y activista político colombiano, director y editor de la revista Razón Pública. Es filósofo, economista y abogado de la Universidad Javeriana, sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, M.A. en economía, M.Sc. y Ph.D. en sociología y sociología rural de la Universidad de Wisconsin. Es asimismo profesor en las universidades Nacional, Javeriana, de Wisconsin y de Pittsburgh, director académico de la Escuela Virtual del PNUD[1] para América Latina, investigador de centros de estudio como la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo FEDESARROLLO[2] y el World

Institute for Development Economics Research WIDER,[3] Secretario General del Partido Liberal Colombiano, asesor y consultor de gobiernos y de varias agencias del Sistema de las Naciones Unidas, autor, coautor o editor de treinta y ocho libros y numerosos artículos académicos, y columnista de varios periódicos y revistas de Colombia.

MARCELA SUAZO

Directora Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA, cargo que ocupa desde marzo de 2007. Previamente, la Sra. Suazo ocupó el cargo de Secretaria de Estado del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) de Honduras. Se ha desempeñado también como Presidenta de la Secretaría Pro Tempore del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) y Vicepresidenta de la Red Mundial de Ministras de la Mujer. La Sra. Suazo tiene una Maestría en Educación con honores de la Universidad de Longwood, Virginia y es Licenciada en Ciencias de la Educación. Asimismo, ha sido merecedora de numerosos premios y condecoraciones, y oradora en diferentes reuniones y foros internacionales. En la actualidad, la Sra. Suazo es miembro, entre otras, de la Red de Mujeres Líderes Iberoamericanas, del Foro Intercultural de Mujeres Líderes de la Universidad de Columbia y de la Red de Acción Global de Mujeres para la Niñez, International Women Leaders Global Security Summit.

RAFAEL PAMPILLÓN OLMEDO

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona (1979) y MBA por el IESE de Barcelona (1974). Ha sido Decano y Catedrático de Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Extremadura (España, 1986-92). Actualmente es Director de Análisis Económico en el IE Business School y Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad CEU-San Pablo. Desde 1996 forma parte del Consejo Consultivo de Privatizaciones del Gobierno de España. En el periodo 2001-2004 formó parte del Consejo de Cooperación al Desarrollo del Reino de España. Ha publicado más de un centenar de artículos en revistas científicas de economía, además de varios libros entre los que destacan “El nuevo modelo económico de Iberoamérica” (1996) “Economía

Mundial” (1995), “Análisis Económico de Países” (1999) y “El Déficit Tecnológico Español” (1991).

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Profesor, Director de la Concentración sobre Desarrollo Económico y Político en la Escuela de Asuntos Internacionales y Públicos, Miembro del Comité sobre Pensamiento Global y co-Presidente de la Iniciativa para el Diálogo de Políticas de la Universidad de Columbia. Ha ocupado numerosos cargos en las Naciones Unidas y en su país de origen, Colombia, entre ellas Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministro de Hacienda de Colombia. Ha recibido numerosas distinciones académicas, entre ellas el Premio Jaume Vicens Vives de la Asociación Española de Historia Económica en 2012 por el mejor libro de historia económica de España o América Latina del bienio, el Premio Leontief para el Avance de las Fronteras del Pensamiento Económico en 2009 y el Premio Nacional de Ciencias Alejandro Ángel Escobar en Colombia en 1988. Ha publicado extensamente sobre temas de teoría y política macroeconómica, asuntos financieros internacionales, desarrollo económico y social, comercio internacional e historia económica de Colombia y América Latina. Entre sus libros recientes se cuentan *The Economic Development of Latin America since Independence*, con Luis Bértola (2012, en castellano en 2013), *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, editado con José Antonio Alonso (2011, en inglés, 2012), *the Oxford Handbook of Latin American Economics*, editado con Jaime Ros (2011), *Time for a Visible Hand: Lessons from the 2008 World Financial Crisis*, editado con Stephany Griffith-Jones y Joseph E. Stiglitz (2010), y *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, con Lance Taylor y Codrina Rada (2009). Tiene títulos de Economía y Sociología de la Universidad de Notre Dame y un Doctorado en Economía de la Universidad de Yale.

ALBERTO ALEMÁN ZUBIETA

Ex Administrador (CEO) de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Inició su trayectoria profesional desde muy joven en el campo de la construcción, desempeñándose como Presidente de una de las com-

pañías constructoras más grandes de la República de Panamá. Desde 1996 hasta 1999, se desempeñó como Administrador de la extinta Comisión del Canal de Panamá (CCP), la agencia federal del Gobierno de los Estados Unidos responsable hasta el 31 de diciembre de 1999 de la administración y operación del Canal de Panamá. Dos años más tarde en 1988, el Ing. Alemán fue designado como Administrador de la ACP, entidad panameña a cargo de la administración de la vía interoceánica al momento de su transferencia a la República de Panamá. Durante los siguientes años, sirvió simultáneamente como Administrador de la Comisión del Canal de Panamá y de la ACP, asegurando así que las decisiones tomadas durante la gestión de la Comisión tuvieran continuidad bajo la nueva Autoridad del Canal. En 2005, la Junta Directiva lo reeligió para dirigir la ACP por otros siete años. El Ing. Alemán ingresó al Salón Marítimo Internacional de la Fama en mayo del 2007 y ha recibido múltiples premios nacionales e internacionales por sus logros, incluyendo el Orden Nacional de la Legión de Honor (Francia), Hijo Meritorio de la Ciudad de Panamá, Premio al Alumno Internacional Sobresaliente de la Universidad de Texas A&M, Orden del Río Branco, (Brasil), Personalidad Marítima 2001, otorgado por la operadora naval Seatrade. Pertenece a varias organizaciones nacionales e internacionales, tales como la Junta Asesora Internacional de la Universidad de Texas A&M, el Consejo Mundial de Negocios para el Desarrollo Sostenible, la Chief Executives Organization (CEO), la Cámara Panameña de la Construcción, y la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA), entre otros. Originario de la Ciudad de Panamá, República de Panamá, el Ing. Alberto Alemán Zubieta es egresado de las escuelas de Ingeniería Civil e Industrial de la Universidad de Texas A&M.

JAVIER QUINTANA NAVÍO

Desde abril de 2012 es Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administraciones y Políticas Públicas (FIIAPP). Director General del Instituto de la Empresa Familiar (2010-2012) y Director del Servicio de Estudios y de Congresos del Instituto de la Empresa Familiar. (2003-2010). Anteriormente fue vocal asesor de los Ministros de Ciencia y Tecnología, D^a. Anna Birulés y D. Josep Piqué, en política industrial, política económica, nuevas tecnologías y relaciones con empresas y Asesor del Grupo Parlamentario Popular

en el Congreso en el área de economía y hacienda. Executive MBA por el Instituto de Empresa. Licenciado en Ciencias Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Es además miembro del Foro de Expertos en Responsabilidad Social Empresarial creado en el seno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Co-director del Estudio “Análisis comparativo de los impuestos directos en la Unión Europea y Estados Unidos”, así como de la “Guía del Buen Gobierno en la Empresa Familiar”. Autor de numerosos estudios y artículos económicos publicados en diarios nacionales.

PEDRO BOHOMOLETZ DE ABREU DALLARI

Vice-director del Instituto de Relaciones Internacionales y profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en la Organización de Estados Americanos (OEA). Desde febrero de 2011 está incluido en la lista de panelistas para las controversias relativas al Acuerdo de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América. Ex-juez del Tribunal Administrativo del Banco Interamericano de Desarrollo (entre 2004 y 2008), fue el presidente de la Corte en 2007 y 2008. En 2009 se desempeñó como miembro del Comité de Especialistas de la Organización de los Estados Americanos en la Misión de Buenos Oficios para Ecuador y Colombia (MIB-OEA). Entre 1989 y 1999 se desempeñó en el Parlamento, primero como concejal en el Ayuntamiento de São Paulo y desde 1991 hasta 1999 como asambleísta en la Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo. Antes de eso, en 1987 y 1988, trabajó en el Congreso Nacional, en Brasilia, como asesor jurídico de la Asamblea Nacional Constituyente.

EDUARDO NIVÓN BOLÁN

Doctor en Antropología (UNAM), Profesor de tiempo completo en el Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Iztapalapa) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo nacional de Ciencia y Tecnología. Ha publicado artículos y libros sobre Cultura Urbana, Movimientos Sociales y Política Cultural. Ha sido coordinador del Posgrado Virtual en Políticas Culturales que ofrece la UAM (nivel de Especialización) y ha asesorado numerosos proyectos y programas de política cultural tanto en

México como en diversos países iberoamericanos. Recientemente ha sido coordinador de los siguientes libros: con Ana María Rosas Mantecón, *Gestionar el Patrimonio en tiempos de globalización*, 2010, UAM-Juan Pablos; *Libro Verde de la Política Cultural para la institucionalización del sistema de fomento y desarrollo cultural de la ciudad de México*, 2012, GDF y Voces Híbridas, homenaje a Néstor García Canclini, 2012, UAM y Siglo XXI, editores.

JESÚS PRIETO DE PEDRO

Doctor en Derecho por la UNED, Catedrático de Derecho Administrativo y Titular de la Cátedra Andrés Bello de Derechos Culturales (Convenio Andrés Bello, UC3M-UNED). Ha sido Decano de la Facultad de Derecho y Vicerrector de la UNED, así como Director del Instituto Interuniversitario para la Comunicación Cultural (2002-2010). Experto en comunicación cultural y cooperación territorial, ha dirigido el Programa de Doctorado de Derecho de la Cultura y coordinado el Máster Oficial en Derecho de la Cultura de la UNED, así como miembro del Consejo Rector y del Consejo de Dirección del Máster de Gestión Cultural (UC3M), del Máster de Gestión Cinematográfica (UC3M) y del Consejo Académico de la Maestría Cultura y Desarrollo de la Universidad Politécnica de Bolívar. Cuenta con una amplia trayectoria de colaboración con diversos Organismos Internacionales y Administraciones Públicas: OEI, SEGIB, UNESCO, ICOM, Consejo de Europa, Convenio Andrés Bello, MCU, MAEC, Instituto Cervantes, así como diversas Administraciones autonómicas españolas y Ministerios de Cultura de Iberoamérica. En 2005 fue designado por el Gobierno de España como experto para la elaboración de la Convención para la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO, siendo nombrado posteriormente Director científico del I Comité Mundial de Expertos para el desarrollo de la Convención de la Diversidad Cultural. En la actualidad es director general de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

JUCA FERREIRA

João Luiz Silva Ferreira (Juca Ferreira) es un sociólogo por el Institut D' Etude du Developpement Economique et Social – Université Paris

1 Sorbone, y político brasileño nacido en Salvador de Bahía en 1949. En 1968 fue electo presidente de la União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES). Secretario Municipal de Medio Ambiente de Salvador de 1993 a 1996. Fue Concejal en dos oportunidades en Salvador, de 1993 a 1996, y de 2000 a 2004. A su vez, fue convocado por el entonces Ministro de Cultura, Gilberto Gil, para integrar el Ministerio de Cultura en 2003 como Secretario Ejecutivo, al inicio del gobierno del Presidente Lula Da Silva. En 2008 fue nombrado Ministro de Cultura de Brasil, cargo que ostentó hasta finales de 2010. En 2011 ha sido designado Embajador Especial de la SEGIB para la conmemoración del Año Internacional de los Afrodescendientes. En 2013 fue nombrado Secretario de Cultura de la Prefeitura de São Paulo, Brasil, cargo que desempeña actualmente.

MÓNICA GUARIGLIO

Es abogada por la Universidad de Buenos Aires. Desde julio de 2009 a la fecha se desempeña como Directora Nacional de Política Cultural y Cooperación Internacional de la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación. Entre 2006 y 2009, fue asesora del vicepresidente del directorio del Banco de la Nación Argentina. Integró el Consejo de Administración de la Fundación Banco de la Nación Argentina, desarrollando iniciativas e implementando proyectos vinculados al arte y la cultura. Fue curadora del Salón Bidual Nacional de Pintura que organiza la Fundación Banco de la Nación Argentina. Entre agosto de 2000 y mayo de 2006 fue Directora General de Museos de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estuvo a cargo de la implementación del nuevo modelo de gestión cultural y de museos que abarcó, entre otros, una estrategia integral de comunicación, programas de capacitación de personal, estudios de públicos, gestión asociada con organismos públicos y entidades privadas; el desarrollo del “Sistema Estadístico de Museos” (SEM) y el “Registro de Bienes Culturales” (RUBC); la creación de “Buenos Aires Set de Filmación”, la “Red de Museos Porteños”, la “Noche de los Museos”, el programa “Más Museos”, y la recuperación de espacios públicos para usos culturales. Su gestión al frente de los museos de Buenos Aires recibió tres premios Eikon a la calidad institucional. Se desempeñó también en la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ha

participado como ponente y conferencista en numerosos encuentros nacionales e internacionales vinculados a la protección de los bienes culturales, museos y patrimonio y a la gestión de las políticas públicas de la cultura.

ISABEL ALVAREZ ECHANDI

Historiadora por la Universidad de Costa Rica. Actualmente estudiante del grado de Licenciatura en Derecho por la misma universidad. Se desempeña como investigadora de la Secretaría General de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, desde el 2011 y como Coordinadora de Proyectos de la misma institución. Su más reciente investigación académica se enmarca dentro de la historia política reciente de Costa Rica que consiste en un análisis de discursos acerca de la figura política de Oscar Arias Sanchez presentes en la prensa escrita costarricense (1986-2005).

RICARDO ANTONIO HERRERA SALDÍAS

Es licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Université Catholique de Louvain (UCL), Bélgica. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Artes y Ciencias Sociales (ARCIS), Chile. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales, con especialización en América Latina del Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid, España. Trabajó como consultor del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) en el 2010, para Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante los años de 2010 y 2011. Actualmente es consultor de la CEPAL.

JOSÉ E. DURÁN LIMA

Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Especialista en Integración Regional y Comercio Intrarregional, Estructura y Patrones de Especialización Comercial y en Análisis de Política Comercial. Posee un doctorado en Economía por la Universidad de Barcelona, España. Fue profesor asociado de la Universidad Católica Raúl Silva Henríquez, Chile (1998-2002). Por más de 15 años se ha desempeñado como consultor e investigador, publicando diversos artículos y participando en la elaboración de varios capítulos de los Informes CELAC acerca de la *Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe* (1996, 1997,

1998 and 1999) y *América Latina y el Caribe en la economía mundial* (2000-2013). Sus áreas de interés en investigación se centran en: integración regional, comercio internacional, patrones de comercio y modelos generales de equilibrio.

ROBERTO URMENETA DE LA BARRERA

Oficial de Asuntos Económicos de CEPAL. Es Doctor (Ph.D.) en Universidad Católica de Lovaina (UCL, Bélgica 1988), Magíster en la Pontificia Universidad Católica de Chile (1984) y Sociólogo de la Universidad de Chile (1983), universidad donde también estudio Ingeniería Comercial (1974-77). Es experto en temas de comercio exterior, empresas y empleo exportador. Es coautor de libros y documentos de la CEPAL (2011-2013) sobre Comercio Inclusivo, la evolución del comercio internacional y los tratados de libre comercio. Fue asesor del Departamento de Estudios DIRECON del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2006-2011). Aportando en temas como la evolución y determinantes de la coyuntura de China y Corea y del intercambio con Chile. La evaluación de los TLC. La evolución de las empresas exportadoras y de los empleos y salarios en el sector. Y en Asociaciones como la UE, ASEAN, TPP y APEC. Fue Coordinador de la División de Estudios (2002-2006) y Asesor de la División de Coordinación (1997-2002) de la Secretaría General de la Presidencia de Chile en temas económicos (comercio exterior, crecimiento, empleo), sociales (políticas sociales) y de modernización del Estado. Ha sido consultor externo de Organismos Internacionales (1979-2012); Banco Mundial, OIT, CAF y de otros organismos como el PNUD, la OPS y la UNESCO. Es autor y coautor (1979-2013) de una decena de libros y más de un centenar de artículos y documentos de trabajo.

SANDRA GIL ARAUJO

Doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Su campo de especialización son las políticas migratorias. Sus áreas de investigación principales son las políticas y el control migratorio en la UE y en España, las imbricaciones entre las políticas de integración de inmigrante, los procesos de construcción nacional y las formas de gobernar la cuestión social;

la migración latinoamericana hacia España; las políticas de migración familiar y las formas de organización de las familias migrantes latinoamericanas en España. Es integrante fundadora del Grupo Interdisciplinario de Investigadoras Migrantes (GIIM) y de la Red de Investigadores Argentinos sobre Migraciones Internacionales Contemporáneas. (RIAMIC).



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



FLACSO
Secretaría General



GOBIERNO
DE ESPAÑA
MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



aecid

El presente libro es el resultado del trabajo en conjunto, por un lado, de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Secretaría Pro Témpace de Panamá (SPT) y por el otro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). En este libro el lector encontrará una compilación de las intervenciones de los participantes en el seminario "El Papel Político, Económico, Social y Cultural de la Comunidad Iberoamericana en un Nuevo Contexto Mundial", organizado por la Secretaría General Iberoamericana – SEGIB, en colaboración con la Secretaría Pro Témpace del Gobierno de Panamá y el apoyo de CAF– Banco de Desarrollo de América Latina, celebrado en la Ciudad de Panamá el 13 de abril de 2013; y en el Seminario Internacional “Las relaciones Unión Europea- América Latina y el Caribe a la luz de la I Cumbre UE-CELAC” realizado por la FLACSO –con el apoyo invaluable de la AECID-en el marco de la pasada I Cumbre CELAC-UE de enero de 2013.

Estos dos encuentros realizados comparten un interés común: Abrir un espacio para el intercambio de ideas sobre el rol y el lugar del Espacio Iberoamericano y Europeo en el nuevo contexto mundial, tanto en sus aspectos políticos como en los económicos, sociales y culturales; así como el de servir de insumo para la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.



XXIII CUMBRE
IBEROAMERICANA
PANAMÁ 2013



BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA