



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Filosofía y Humanidades
Departamento de Ciencias Históricas

INMIGRACION: AMENAZA Y RIESGO EN LA EUROPA FORTALEZA
Un estudio de los flujos migratorios en y hacia la Europa Occidental y de las respuestas
políticas para su control (1950-2005).

Informe de Seminario de Grado para optar al grado de Licenciado en Historia
Seminario de Grado: *Migración y Neoliberalismo*

Alumno: José Miguel Fuentes Salazar
Profesor Guía: Ulises Cárcamo Sirguiado

Marzo
2014

INDICE

INTRODUCCION.....	5
A. Problema de investigación, hipótesis y marco metodológico.....	8
B. Marco teórico.....	12
C. Estructura y organización.....	13
CAPITULO PRIMERO. MOVILIDAD Y CONTENCIÓN EN LA SOCIEDAD GLOBAL.....	17
1.1 Movilidad.....	14
1.2 <i>Intermezzo</i> . Algunos enfoques recurrentes en los estudios migratorios.....	26
1.3 Contención.....	37
CAPITULO SEGUNDO. HACIA UN CONTINENTE DE INMIGRACION: DE LA INMIGRACION COMO SOLUCION A LA MIGRACION COMO PROBLEMA....	49
2.1 Migraciones coloniales y poscoloniales.....	52
2.2 Migraciones transnacionales de trabajadores temporales.....	55
2.3 Refugiados y solicitantes de asilo: hacia el fin del equilibrio bipolar.....	63
CAPITULO TERCERO. SEGURIDAD Y RIESGO EN EL NUEVO MAPA EUROPEO: LA EUROPA FORTIFICADA.....	71
3.1 Inmigración y diversidad cultural en la Europa de Postguerra: la crisis del multiculturalismo.....	75
3.2 Los Acuerdos de Schengen: singladura de una fortaleza.....	82
3.3 El Tratado de Maastricht: hacia la ciudadanía excluyente.....	87
3.4 El Tratado de Ámsterdam y el Consejo de Ministros de Tampere: los presupuestos de la seguridad europea.....	97
3.5 <i>Preludio</i> . Notas sobre la incidencia de la historia reciente en la política migratoria continental.....	106
3.6 FRONTEX: la Fortaleza Europea.....	116

CONCLUSIONES.....	121
ANEXO: CONSIDERACIONES HISTORICAS PARA UNA HISTORIA DE LAS MIGRACIONES EUROPEAS.....	124
BIBLIOGRAFIA.....	128

SIGLAS UTILIZADAS

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AI Amnistía Internacional

ARA Evaluación de Riesgo Anual

CE Comunidad Europea

CEE Comunidad Económica Europea

CECA Comunidad Europea del Carbón y el Acero

CRATE Inventario Central de los Equipos Técnicos Disponibles

EUROPOL Oficina Europea de Policía

EUROJUST Agencia para la Justicia Europea

ELSJ Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

EUROSTAT Oficina Europea de Estadística

FRONTEX Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión

JAI Justicia y Asuntos de Interior

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

OIM Organización Mundial de las Migraciones

PESC Política Exterior y de Seguridad Común

RABITS Rapid Border Intervention Teams

SIRENE Supplementary Information Request at the National Entry

SIS Servicio de Información Schengen

UE Unión Europea

II G. M. Segunda Guerra Mundial

INTRODUCCION

El 11 de octubre del año 2013 un arrastrero de origen libio con 541 inmigrantes a bordo naufragaba a pocos kilómetros del puerto de Lampedusa, una isla situada en el Mar Mediterráneo a 205 kilómetros de distancia de la isla de Sicilia. El hundimiento dio lugar a 366 muertos y a 70 desaparecidos,¹ una tragedia humanitaria que ha sido calificada por las autoridades y la prensa europea como una de las más grandes del siglo XXI.² FRONTEX -la agencia de gestión de fronteras encargada de velar por la seguridad de los inmigrantes ilegales y de los bordes exteriores de la UE- y los Servicios de Búsqueda y Socorro (SAR) italianos y malteses, respondieron tarde y mal ante esta previsible tragedia.³ A pocos meses de estos sucesos, a 1.600 km. al oeste de Lampedusa, cerca de 400 inmigrantes intentaban ingresar a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; tras una confusa, violenta e ilegal «expulsión», 15 inmigrantes, inconscientes a causa de los perdigones lanzados por la Guardia Civil, murieron ahogados mientras nadaban hacia la ribera española. El resto de los inmigrantes fue puesto bajo «arresto administrativo» en condiciones inhumanas: hacinamiento, maltrato e insalubridad.⁴ Retrospectivamente, durante septiembre de 2012, cerca de 1.200 personas provenientes de Serbia y Macedonia, en su mayoría romaníes pobres instigados aún por la historia bélica de los Balcanes, se agolpaban en las fronteras de Alemania y la Republica Checa solicitando asilo; en la visión de Alemania, que se aprestaba a realizar elecciones regionales en

¹ Aunque el número de desaparecidos y muertos son variables interdependientes, la prensa europea, los organismos oficiales y las diversas ONG'S cifran el número actual de muertos en 366. Véase: La Côte, versión digital, en: <http://www.lacote.ch/fr/monde/nauffrage-de-lampedusa-ceremonie-en-hommage-aux-366-victimes-604-1228049> [consultada el 03/12/2014].

² El presidente Italiano, Giorgio Napolitano, el primer Ministro Italiano, Enrico Letta, y el Vice Primer Ministro italiano, Angelino Alfaro, expresaron su conmoción ante el evento calificándolo como una «inmensa tragedia». Véase: BBC, versión digital, en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-24380247> [consultada el 03/12/2013].

³ Sobre las responsabilidades y consecuencias técnicas y jurídicas desde la óptica del Derecho Internacional, véase: Amnistía Internacional, Vidas a la deriva. Personas refugiadas y migrantes en el Mediterráneo Central. Resumen ejecutivo, junio 2014, pág. 15. Disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR05/007/2014/ar/12ab7eb0-e9ba-4f02-bf14-8c1b6f891d3e/eur050072014es.pdf>. Véase también: El País, noticias sobre naufragios en Lampedusa. Versión digital, en: <http://elpais.com/tag/c/6a8a9067368101cc0ad30be4a9cf8a0b> [consultada el 02/02/2014].

⁴ Véase: La Sexta Columna, Tragedia en Ceuta: 15 muertos, distintas versiones y muchos cabos sueltos, versión digital, en: http://www.lasexta.com/programas/sexta-columna/tragedia-ceuta-muertos-distintas-versiones-muchos-cabos-sueltos_2014022100341.html [consultada el 02/02/2014].

Baviera y Sajonia, estos inmigrantes representaban «solicitantes de asilo fraudulentos». El 78 por ciento de las solicitudes fueron rechazadas.⁵

Estos y otros muchos eventos de similares características se han sucedido en las fronteras de los países de la Europa Occidental en el marco de una coyuntura política, jurídica y cultural negativa para los desplazados, trabajadores, solicitantes de asilo y nacionales de terceros países.⁶ Se trata de inmigrantes, en su mayoría personas pobres y asoladas por abusos a los Derechos Humanos, quienes intentan acceder o movilizarse en el espacio europeo en busca de mejores perspectivas de vida. Recurriendo a vías legales o vías sustitutas que en modo alguno han sido establecidas para tales fines, cientos de miles de inmigrantes, entre ellos niños, mujeres, ancianos y enfermos, arriesgan sus vidas cada año con la esperanza de concretar la agrupación familiar, recibir ayuda internacional, un trabajo o simplemente de «permanecer» en un lugar libre de hambruna y guerra.

Sin embargo, y sin importar los motivos y los peligros de quienes migran, Europa eleva sus muros. Sin éxito, o soportando duras trabas administrativas, cientos de miles de inmigrantes provenientes del Tercer Mundo y la Europa del Este se han visto impedidos del derecho inalienable a cruzar fronteras. La Unión Europea y sus estados miembros han construido una fortaleza impenetrable con el objetivo de defender sus fronteras de los agentes desestabilizadores de la seguridad, la economía y la unidad continental.⁷ A través de un millonario y complejo sistema de vigilancia⁸, y apoyados sobre los pilares legales constitutivos de la Unión, los estados miembros han coordinado y desplegado enérgicas iniciativas paneuropeas tendientes a disminuir las llegadas irregulares y la movilidad de quienes, por un

⁵ Véase: Actualidades, Alemania se blindo ante inmigrante rumanos y búlgaros, versión digital, en: <http://actualidades.es/noticias/alemania-se-blinda-ante-inmigrantes-rumanos-y-bulgaros> [consultado el 02/02/2014].

⁶ Para una interesante síntesis grafica de las muertes en los bordes exteriores de Europa desde el año 2000, véase el proyecto periodístico de recopilación de datos elaborado por 8 connotados periódicos europeos, titulado «The Migrants Files». Disponible en: <https://www.detective.io/detective/the-migrants-files/>

⁷ Véase: Zapata-Barrero, Ricard, Los tres discursos de la inclusión de la migración en UE: pobreza, discriminación y desigualdad de derechos, 2004. Recuperado el 12 de Marzo de 2012. Disponible en: <http://dcpis.upf.edu/~ricard-zapata/Tres%20Discursos%20Inclusion.pdf>

⁸ La Dirección General de Asuntos Internos de la Comisión Europea asigno casi 4000 millones, para el periodo 2007-2013, para el programa de apoyo a las actividades de los Estados miembros en materia de migración. Según los datos de AI, la mitad de estos recursos fueron destinados a cubrir actividades, equipos e infraestructura para el control de las fronteras exteriores y solo el 17 por ciento del total a mejorar los procedimientos de retorno. Véase: Amnistía Internacional. El Coste Humano de la Fortaleza Europea. Violaciones de Derechos Humanos cometidas en las fronteras de la Europa contra personas migrantes y refugiadas, Enero de 2014, pág. 9. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur050012014es.pdf>

motivo u otro, han caído víctimas de la inadmisibilidad de los sistemas jurídicos de nacionalización. Para todos estos inmigrantes, la Unión Europea ha deparado campos minados e infranqueables muros de hormigón (Grecia-Turquía), cercos de alambres de púa y munición real (Ceuta y Melilla), centros de reclusión asistida (Lampedusa, Francia, Alemania) y peligrosas operaciones aéreas de repatriación (U.K., Francia).

Junto al rechazo institucional y a la expulsión compulsiva de los agentes de fronteras europeas, que ha impedido sistemáticamente la garantía al derecho de asilo y a retornos seguros para los migrantes proveniente del Este Europeo y del Tercer Mundo, la comunidad civil europea ha instituido nuevos regímenes de exclusión social. Al rechazo de los inmigrantes en las fronteras exteriores de la Unión, se suma la fractura cultural de la ideología eurorracial, la que ha perforado gradualmente el sentido de integración e igualdad para los inmigrantes asentados legalmente. Millones de inmigrantes han debido soportar el estigma de una sociedad xenófoba, cargada aún con la historia de las fisiones culturales y étnicas que caracterizaron a la Europa del siglo XX. Judíos, alemanes étnicos («Aussidler»), griegos, turcos, romaníes, eslavos, palestinos y magrebíes, entre otros, han sido víctimas de una señalización pública negativa, cuando no de una total invisibilización para los servicios sociales, que asocia la inmigración a la acción criminal, al terrorismo internacional, a la yihad y al mundo alienante de la pobreza. Por añadidura, estos inmigrantes han debido escuchar desde 1992 la verborrea tecnicista de los administradores de la Unión, la que ha avanzado ciertamente en el plano de los «principios», aunque sin proporcionar garantías integrales que reguarden la seguridad y dignidad de los migrantes.

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, las respuestas políticas e institucionales de la UE ante el fenómeno migratorio han dejado mucho que desear. Las críticas a la gestión del control de flujos, como al resguardo de los derechos básicos garantizados por la Convención de Ginebra, han provenido desde diversos organismos internacionales (ONU, ACNUR, OIM),⁹ como también desde el interior de Europa (Parlamento Europeo, COMISION DEL CONSEJO EUROPEO PARA LA PROTECCION DE LOS DDHH, Tribunal de Justicia de la Unión Europea).¹⁰ Se han sumado a ellas las voces

⁹ BBC Mundo, ACNUR crítica política migratoria europea, versión digital, véase: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/international/newsid_3728000/3728562.stm [Consultado 02/10/2014].

¹⁰ EuroActiv News, Immigration Commissioner denounces “Fortress Europe” at hearing, version digital: <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/immigration-commissioner-denounces-fortress-europe->

críticas de las organizaciones no gubernamentales (AI, ASYL PRO, UNITED Against Refugee Deaths), quienes han acusado la mistificación de los argumentos proteccionistas de la Unión y la total falta de respeto a los derechos mínimos de las personas migrantes.¹¹

A. PROBLEMA DE INVESTIGACION, HIPOTESIS Y MARCO METODOLOGICO

Entre los especialistas de los movimientos migratorios en el Viejo Mundo, existe un amplio consenso que señala que los países de la Europa Occidental, integrados progresivamente desde 1950 en el complejo institucional de la Unión Europea, han virado progresiva e irreversiblemente hacia posturas restrictivas en materia de política migratoria. El conjunto de políticas que han nacido en el transcurso de este proceso es lo que estos especialistas han definido en la actualidad como la «Fortaleza Europea», un término contencioso ampliamente difundido en la opinión pública continental que designa la naturaleza aislacionista y segregadora de los estados miembros de la Unión frente al fenómeno migratorio.¹² Para muchos de estos especialistas, la «Fortaleza Europea» se erige como la materialización de una conciencia común de «securitización» frente al fenómeno migratorio, el que por diversas causas ha experimentado un proceso de creciente desarrollo en los países de la Europa Occidental. Sin embargo, dentro de los argumentos esgrimidos para fundar el origen e institucionalización de este marco político-jurídico existen divergencias sustanciales, las que promueven en la opinión pública una valoración y justificación diferenciada en lo que se refiere a la gestión de flujos. En lo sucesivo, podemos agrupar estas explicaciones en dos grandes grupos:

[hearing-308826](#) [Consultado 2/10/2014]. Human Rights Watch. Informe Mundial 2014. Resumen por país. Unión Europea, págs. 1-5. Disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/EU_es.pdf

¹¹ Véase: PRO ASYL. Pushed back. Systematic human rights violations against refugees in the Aegean Sea and at the Greek-Turkish land border. Disponible en: http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/1_EU_Fluechtlingspolitik/proasyl_pushed_back_24.01.14_a4.pdf

¹² Para un primer acercamiento a este concepto, véase: Briscoe, Iván, Bienvenidos a la Fortaleza de Europa. En: El Correo de la Unesco, Racismo un mal sin fronteras, Vol. 54, n° 9, pág. 33-35. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001235/123512s.pdf> Existen, por el contrario, tesis negacionistas que caracterizan el término como un “mito” relevando desde un plano “teórico” las posibilidades de efectos positivos para los refugiados que conlleva la integración europea en materia de legislación migratoria; para esto véase: Thielemann, Eiko y El-Enany Nadine, The Myth of “Fortress Europe”: The (true) impact of European integration on refugee protection. Paper to be presented at Fourth ECPR Pan-European Conference on EU Politics, 25 to 27 September 2008, University of Latvia, Riga, Latvia. Disponible en: <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/112.pdf>

1) Tesis jurídico-historicista: La creación de los instrumentos de control migratorio (Schengen, EUROPOL, FRONTEX) y de todos los mecanismos políticos para el control de flujos en las fronteras interiores y exteriores de los países de la UE, son el «corolario indispensable» de la integración de los estados miembros y «componente esencial» de la seguridad, libertad y justicia de los ciudadanos europeos, estipulados en los programas Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014),¹³ e históricamente anhelados por los países miembros de las tres Comunidades Europeas creadas por los Tratados de París (1952) y Roma (1957).¹⁴ En este sentido y pese a las deficiencias en la gestión de control desde 1990, las políticas migratorias están en perfecta armonía con los intereses de seguridad de los Estados miembros y en concordancia con los acuerdos previstos desde la creación tanto de la Comunidad Europea como de la posterior Unión Europea.

2) Tesis preventivo coyuntural: Aunque las políticas migratorias no han sido alteradas en sus objetivos desde 1985, las enseñanzas adquiridas a partir de los atentados del 11-S en E.U.A, unidos a los producidos posteriormente en Madrid, el 11 de marzo de 2004, y en Londres, el 7 de julio de 2005, y a diversas tentativas de alarma, han tenido un efecto directo en las políticas de seguridad y en los planes y acciones contra el terrorismo islámico. Las políticas de control de flujos representarían la institucionalización de la securitización de la migración a partir de estos acontecimientos: una política urgente y excepcional que la lógica de la teoría de la securitización frente al terrorismo organizado esperaría.¹⁵

Ahora bien, aunque cada uno de estos formatos posee independencia y verosimilitud como variables explicativas, estas llaman la atención más por lo que omiten que por lo que explican. En efecto, a excepción de algunos importantes estudios,¹⁶ la mayor parte de las investigaciones sociológicas y politológicas sobre el desarrollo de las políticas migratorias omite

¹³ Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, numerando 1. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R2007:ES:NOT> Véase también: Síntesis de la legislación de la UE: Justicia, Libertad y Seguridad. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_es.htm

¹⁴ Martín y Pérez de Nanclares, José, Seguridad y acción exterior de la unión europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia. En: Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, núm. 7, 2012, pág. 135.

¹⁵ Boswell, C., Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization. En: JCMS, Vol. 45, n° 3, 2010. págs. 589-610.

¹⁶ Mencionamos aquí: de la Torre Campo, Josefa y Sanz Lafuente, Gloria (coord.), Migraciones y coyuntura económica del Franquismo a la democracia, Ed. Presa Universitarias de Zaragoza, España, 2008. En: <https://www.google.cl/search?hl=es&tbo=p&tbm=bks&q=isbn:8492521848>

la historicidad, tanto de los movimientos migratorios en el continente Europeo como la fuerza de las descripciones utilizadas por las elites políticas y la opinión pública, cuales, creemos, han tenido una incidencia destacable en la configuración de las políticas migratorias. El registro histórico de las estructuras migratorias y de sus repercusiones en la conciencia europea develan la historicidad de las actuales problemáticas derivadas de la movilidad humana y la política migratoria en el Viejo Mundo: por una parte, es un hecho indiscutido que los flujos migratorios en y hacia la Europa Occidental tuvieron un considerable patrón de aumento desde 1950, lo que llevó a los gobiernos europeos a reaccionar de forma precipitada, descoordinada y contradictoria; durante ese periodo los diversos modelos de gestión de la inmigración en auge entraron en una crisis que condujeron a una drástica limitación de las entradas. Por otra parte, desde finales de la década de 1980 buena parte de los países de la UE, incluso aquellos que resultaron menos afectados por el brusco aumento de las inmigraciones, y así mismo por los que no se vieron afectados en absoluto (como fue el caso de Gran Bretaña), expresaron sentimientos y acciones de rechazo frente a los extranjeros que alimentaron la emergencia de una atmosfera publica, política y jurídica desfavorable a su admisión;¹⁷ así, y entre uno de los tantos ejemplos, hacia el año 2004 el Eurobarómetro sobre «justice and home affairs» señaló que el 80 por ciento de los europeos manifestaba estar de acuerdo con el reforzamiento de los controles migratorios.¹⁸

Es precisamente en este sentido, y tal como ha recordado el historiador de las migraciones Klaus Bade, que «las observaciones, proyecciones e imágenes asociadas a las migraciones fueron a finales del siglo XX determinantes para las actuaciones en política de migración en el marco de una Unión Europea».¹⁹ Estas políticas migratorias y los sentimientos de aprensión y rechazo hacia los inmigrantes, pues, se han prolongado en el tiempo configurando a su vez una historicidad propia.

Tomando en consideración esto, el presente informe de seminario de grado intenta indagar en los procesos migratorios, políticos y subjetivos que han dado forma a la Fortaleza Europea, vinculando el fenómeno de la movilidad humana «en y hacia Europa Occidental» a

¹⁷ Bericat Alastuey, Eduardo, La valoración social del multiculturalismo y del monoculturalismo en Europa. En: Papers: revista de sociología, nº 94, 2009 (Ejemplar dedicado a: Cultura y migraciones), págs. 79-111,

¹⁸ Rodríguez Monter, Myriam, El fenómeno de las migraciones internacionales... pág. 36. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3133672&orden=236249&info=link>

¹⁹ Bade, Klaus, Europa en movimiento. Las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días, Ed. Critica, Madrid, 2003, pág. 309.

las implicancias políticas que suscitaron dentro de los gobiernos y de las elites políticas desde el termino de la II G. M. hasta la actualidad. Creemos que un estudio en perspectiva histórica puede acercarnos inteligentemente a cargar de sentido los soportes de este concepto, situando su comprensión un paso más allá de los teorizantes marcos de comprensión que han surgido desde la sociología y la politología crítica contemporánea.

De este modo, postulamos a modo de hipótesis que la noción de «Fortaleza Europea» es el condensador de una conciencia comunitaria normativa y de una arquitectura jurídica restrictiva de la movilidad migratoria, la que se ha ido construyendo en el transcurso de dos tiempos interrelacionados. El primero de ellos transcurre cronológicamente durante la fase histórica de la Guerra Fría; durante este periodo los movimientos migratorios en y hacia la Europa Occidental adquieren una desproporción *in crescendo* respecto de las capacidades económicas y políticas que el Estado de Bienestar estaba dispuesto a tolerar. Esto habría llevado a las diversas fuerzas gubernamentales, como también a las fuerzas políticas de clara inspiración xenófoba, a la agitación mediática y, consecutivamente, a la valoración de la problemática en clave de «orden público». Sera aquí, entonces, en el desfase comprendido entre desproporción migratoria y subvención pública, que el orden jurídico para la gestión de flujos adquirirá orientaciones embrionarias de restrictividad. El segundo de ellos, transcurre en la fase posterior a la caída del Muro de Berlín; hasta este punto tanto los flujos de inmigrantes como las políticas migratorias de carácter restrictivo han concurrido a una normalidad asentada en el espacio público europeo. Será, sin embargo, la creación de los instrumentos institucionales para consolidar a la Unión Europea los que resignificarán la problemática de los flujos migratorios y su gestión. En el marco de la creación y consolidación de la UE, la problemática de la inmigración transitará lentamente desde las «competencias nacionales del orden público» a las «competencias comunitarias para la seguridad pública». En la base de esta conversión del problema migratorio se encontraría la movilización estratégica de los conceptos de «amenaza» y «seguridad», los que predispondrán y justificarán desde aquí en adelante tanto el valor público de los inmigrantes como los mecanismos jurídicos para su control e integración.

Como podrá apreciarse, el campo de estudio para este informe es amplio. Una revisión de los flujos migratorios en y hacia Europa Occidental y sus prospectivas políticas en el transcurso de

cincuenta y cinco años nos llevaría a un excedente incalculable de información. Sin embargo, este informe se plantea metodológicamente en la dimensión de una historia estructural. La propuesta misma de un estudio histórico para las dimensiones de un informe lo exige. Se hace importante para esto contar con un grado de considerable discriminación. Es por eso que, en base a la propuesta del historiador alemán de las migraciones Klaus Bade, hemos seleccionado cuatro grupos representativos de las dinámicas que intentamos describir. Para el estudio de los flujos migratorios en la Europa Occidental, Bade cierra el espacio geográfico de una determinada zona (por ejemplo, Europa Occidental, la Unión Europea) abarcando en ella distintos tipos de migraciones; sucesivamente, estas migraciones son ordenadas en niveles analíticos diferenciados en función de una relación común de características (por ejemplo solicitantes de asilo provenientes del Tercer Mundo, inmigrantes por reagrupación familiar, etc.). Este tipo simplificado de organización nos entrega una gran operatividad para el tipo de informe que deseamos elaborar, pues nos permite reducir la complejidad del fenómeno migratorio a modelos estables.

En base a este modelo, pues, nuestra primera tarea consiste en definir nuestra área geográfica de aplicación. Ya hemos mencionado que se trata de la Europa Occidental. Sin embargo, al hablar de esta zona en este informe nos estaremos refiriendo principalmente a una noción «geopolítica» más que a una cultural. En este sentido, nuestra región queda delimitada a los países del continente europeo que durante la guerra Fría se situaron políticamente al «oeste» del Telón de Acero, incluyendo a los países de Suecia, Noruega y Finlandia. Todos estos países conformaran lo que en 1992 la Unión Europea. Debido a esta concomitancia geográfica y política, a lo largo de este informe utilizaremos recurrentemente ambos conceptos para referirnos a nuestra área. Será, bajo estas coordenadas geográficas, que estudiaremos nuestras cuatro formas representativas de movilidad humana: 1) migraciones eurocoloniales, 2) migraciones de trabajadores invitados y 3) migraciones de solicitantes de asilo e inmigrantes ilegales provenientes del Tercer Mundo y la Europa del Este. Estas migraciones se desarrollan *in crescendo* en el periodo comprendido entre el termino de la II. G. M. y la caída del Muro de Berlín, para proyectarse luego como normalidades dentro de los proceso migratorios intraeuropeos.

B. MARCO TEORICO

Dentro de las propuestas teóricas que sostienen nuestro planteamiento, podemos hacer mención a la «Teoría de la Securitización». Esta teoría se construyó como un enfoque para el estudio de la seguridad, desarrollado originalmente por el analista internacional danés Ole Wæver en colaboración con otros investigadores, quienes han venido a ser conocidos como la «Escuela de Copenhague». Esta teoría se basa en la idea de que el mundo, incluyendo las amenazas de seguridad, es una «construcción» social, lo que significa que es imposible evaluar cabalmente si las amenazas son «reales» o no. Por lo tanto, lo que los expertos de seguridad y defensa pueden y deben estudiar es el proceso a través del cual se convierte en un problema socialmente construido y reconocido como una «amenaza a la seguridad». Según Wæver y sus colegas, los problemas de seguridad están dados dentro de un proceso discursivo que los «dramatiza» y les da «prioridad». Más precisamente, en un proceso de securitización exitoso, un «acto de habla» articulado por un actor representativo (un Estado, la OTAN, la UE, un organismo de defensa, etc.) presenta un problema como una existencial y potencial amenaza para la supervivencia de un «objeto de referencia» (por ejemplo, un Estado, la identidad nacional, la ciudadanía, etc.) y es aceptado como tal por el «público» receptor (por ejemplo, el gobierno, la opinión pública, etc.) Por otra parte, según la Escuela de Copenhague, la securitización de una cuestión le da al actor titular el éxito para afirmar que el tema a securitizar requiere medidas de emergencia justificando acciones fuera de los límites normales de los procedimientos.²⁰ En otras palabras, mediante el etiquetado de un «problema de seguridad», el actor titular mueve el desarrollo particular de un área determinada (el terrorismo, la inmigración), y por lo tanto reclama un derecho especial para usar en la práctica cualquier medio necesario para su contención.²¹

C. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION

En la dimensión formal, este informe se ha estructurado en tres capítulos. Cada uno de ellos a su vez se divide en subtemas que desarrollan o profundizan algunos de los aspectos relevantes para nuestra investigación. En síntesis este informe se organiza como sigue:

²⁰ Buzan, B., Wæver, O., and de Wilde, J. (eds.), Security: a new framework for analysis. Boulder, CO and London: Lynne Rienner, 1998, pág. 25. Disponible en: http://books.google.cl/books?id=j4BGr-Elsp8C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

²¹ Wæver, Ole, Securitization and desecuritization. In: R.D. Lipschutz, ed. On security, New York, NY: Columbia University Press, 1995, pág. 55.

- Capítulo primero. «Movilidad y Contención en la Sociedad Global». Este primer capítulo busca reflexionar en torno al fenómeno migratorio y a su incidencia en la transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales a lo largo de la historia. El primer momento de este capítulo, estará gobernado bajo el concepto de «Movilidad», el cual pretende asignar al fenómeno migratorio una normalidad y una recurrencia como evento social a lo largo de la historia. El segundo momento, al que hemos llamado *intermezzo*, será la oportunidad para definir y ampliar las categorías conceptuales que guiarán nuestra propuesta de investigación como también de repasar por los marcos teóricos contemporáneos principales que han estudiado el fenómeno migratorio. El capítulo cierra finalmente en torno al concepto de «Contención». A través de él pretendemos mostrar las dificultades a las que los migrantes se han enfrentado en su proceso de movilidad. Para ello llamamos la atención al concepto de frontera, el que no sólo se proyecta en una dimensión material, sino también en una subjetiva.
- Capítulo segundo. «Hacia un Continente de Inmigración: De la migración como Solución a la Migración Como Problema». El segundo capítulo reduce la escala de observación ordenándose en torno a la figura histórica que hemos señalado más arriba: los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Nuestro objetivo general en este capítulo consiste en mostrar y desarrollar las tendencias generales del ciclo migratorio que se sucedió durante la Guerra Fría. A través de este desarrollo buscamos reconocer las respuestas gubernamentales y la fuerza pública de las descripciones utilizadas por los partidos políticos como claves que nos permitan comprender la incidencia del contexto político en la elaboración de las primeras medidas restrictivas de los flujos migratorios.
- Capítulo tercero. «Seguridad y Riesgo en el Nuevo Mapa Europeo: La Europa Fortificada». Nuestro tercer capítulo se orienta en el rastreo de los hitos políticos y las tendencias migratorias desde la caída del Muro de Berlín hasta la constitución de FRONTEX (2005). En este espacio de tiempo coinciden la conformación de la Unión Europea y las estrategias comunitarias para la restricción y normación de los flujos migratorios provenientes de los países del Magreb y la Europa del Este. Buscamos desentrañar la convergencia de las políticas migratorias desarrolladas en los años anteriores y que luego emergieran en el seno de la construcción de la UE. Intentaremos demostrar que la fuerza histórica de las descripciones y las actitudes discriminatorias hacia los inmigrantes, unidas a las

problemáticas de seguridad que se suscitaron a raíz de la incidencia del crimen organizado y del terrorismo internacional, configuraron desde la institucionalidad lo que los autores llaman la Fortaleza Europea.

- Anexo. «Desplazados, refugiados y apátridas: desolación y migración tras el término de la segunda guerra mundial». A través de este anexo, que no forma parte del cuerpo central de nuestra investigación, pretendemos mostrar las características principales de los movimientos migratorios que se sucedieron inmediatamente tras el término de la II. G. M. El periodo 1945-1950 constituye uno de los años más convulsos de la historia Europea en lo que se refiere al movimiento migratorio. Millones de personas debieron desplazarse dentro de un continente en ruinas en busca de un nuevo hábitat, abriendo la discusión en la comunidad internacional sobre la protección a las víctimas de la guerra. Este fue también el escenario donde las primeras organizaciones humanitarias para los inmigrantes se ponen en acción. Aunque este periodo no es realmente configurativo de nuestra problemática, el fin de la II. G. M. marca un hito en cuanto cierra progresivamente el ciclo histórico de las migraciones ultramarinas dando paso a una nueva dinámica migratoria.

En lo que respecta al formato, en este informe se plantean algunas modificaciones para la organización de la información. La primera de ellas es que hemos prescindido del uso de las tablas de datos, prefiriendo utilizar cifras únicas absolutas. Esto nos permitirá disminuir el rango de dispersión numérica que existe en las diversas fuentes consultadas, como también mantener el control en la relación entre magnitud migratoria e impresión subjetiva. Hemos prescindido también de las siempre extensas citas textuales, prefiriendo reducirlas a su idea o concepto nuclear. El lector se encontrará también con el desarrollo de algunos temas en extensas notas al pie de página, en los que encontrará datos de contexto y problematizaciones teóricas que hemos preferido desvincular –por espacio- del cuerpo central del texto. Por otra parte, la misma complejidad de estos temas, como el fenómeno del nomadismo o la guerra de Kosovo, requiere de un tratamiento en específico, por lo que solo nos hemos remitido a sus aspectos generales, desvinculándolos teóricamente del cuerpo de nuestro estudio.

En relación al corpus documental, este informe cuenta básicamente de tres tipos de documentos. La propuesta de realizar un análisis de procesos migratorios europeos conlleva necesariamente a topar con las dificultades idiomáticas y con el acceso a las fuentes. Sin embargo, para este informe contamos con un amplio repertorio de recursos. Hemos utilizado,

en primer lugar, una selección bibliográfica en lengua castellana de una serie de estudios migratorios de carácter monográfico y doctoral que profundizan algunos de los tópicos que hemos recogido de nuestro autor guía, el historiador Klaus Bade. Como podrá apreciar el lector a lo largo del informe, estos documentos y artículos han sido recogidos en su mayoría de revistas académicas especializadas en estudios migratorios. La mayor parte de ellas se encuentran en la web por lo que su consulta nos ha resultado de fácil acceso. El segundo grupo documental, corresponde al material legislativo que el Unión Europea ha dispuesto en sus diversos sitios web. La mayor parte de esta legislación vigente se encuentra detalladamente organizada en lengua castellana, por lo que su acceso es de fácil consulta. Debemos advertir, sin embargo, que estamos en presencia de documentos altamente técnicos y complejos, por lo que de su lectura solo recogeremos aquellos conceptos nucleares que visibilizan las dinámicas que intentamos describir. Finalmente, hemos recurrido a una nutrida colección bibliográfica referentes a la historia de Europa durante la Guerra Fría y su período posterior, las que han sido referencias imprescindibles para un entendimiento contextual de esta época.

CAPÍTULO PRIMERO

MOVILIDAD Y CONTENCIÓN EN LA SOCIEDAD GLOBAL

El que come carne cruda;
Que nunca ha tenido casa;
Que en el día de su muerte nunca será sepultado.

De *El Matrimonio del Dios Martu*,

poema sumerio que describe a los nómades amoritas, a fines del III milenio a. C.

1.1 MOVILIDAD

La migración es uno de los fenómenos sociales y demográficos que forma parte integral en nuestra historia como especie. Una de las características más constantes del hombre ha sido su capacidad de movilización, de trasuntar espacios atravesando fronteras simbólicas y materiales, ya sea ayudado por el impulso biológico de su cuerpo o por las modernas tecnologías del transporte y la comunicación en la era de la globalización. En todas las épocas y en todos los lugares del globo los sujetos y los pueblos han experimentado alguna forma de desplazamiento espacial o se han sido influenciados por el movimiento de otros. Es un hecho destacable que el 99 por ciento de nuestra trayectoria como especie haya transitado en torno al movimiento migratorio, pues la constitución de la «civilización sedentaria» es un proceso relativo y una experiencia cronológicamente reciente (la estabilización o arraigo del sedentarismo es posterior al 5000 a. C). En último término, la migración, en tanto fenómeno biocultural, subyace de forma latente como posibilidad de cambio ambiental.

No sólo la naturalidad o perdurabilidad histórica del movimiento humano es un rasgo llamativo, sino también el carácter que este entraña y las dimensiones culturales, económicas, demográficas y políticas a las que afecta. De hecho, como recuerda la demógrafa Serim Timur, aunque la migración sólo atañe a una proporción pequeña de la población mundial, «este proceso tiene una repercusión desmesurada tanto en el país de origen como en el de acogida, así como en las comunidades y personas involucradas directamente en él». Así, la migración puede delinear el patrón demográfico de una región, modificar el régimen lingüístico de una comunidad o ser parte de procesos transformativos en sociedades desarrolladas. La migración,

por tanto, reviste un carácter *performativo*, tanto para los sujetos que la experimentan como para los ambientes o espacios que transita o asienta.²²

Contra la percepción anacrónica y generalizada que relaciona los procesos migratorios al proceso de la globalización, al aumento del comercio a fines del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, hay que señalar que los movimientos a grandes escalas y grandes distancia ya eran acontecimientos frecuentes y normales en el pasado. Varias figuras históricas de las que tenemos registro histórico y arqueológico colman en ejemplos la omnipresencia de la migración y su incidencia estructuradora en las experiencias de los sujetos, los paisajes y las economías.²³

La arqueología y la lingüística histórica comparada ha respaldado la evidencia, basada en fósiles, que sostiene que todos los seres humanos evolucionaron de un ancestro común de África ecuatorial que cruzó el Mar Rojo hacia el sur de Arabia hace aproximadamente 50.000

²² Timur, Serim, Cambios de tendencia y problemas fundamentales de la migración internacional: una perspectiva general de los programas de la UNESCO. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales, n° 165, septiembre 2000, pág. 2. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001238/123852s.pdf>

²³ El *nomadismo* suele asociarse como sinónimo al fenómeno de la migración, pues se desarrolla en el ámbito del movimiento. Sin embargo, es de hecho una experiencia específica, con una trayectoria histórica y culturalmente distinta a otras formas de desplazamiento cultural, por lo que aquí me remitiré sólo a mencionarla en lo que atañe a la movilidad que describo. Sobre la importancia del movimiento en las sociedades nómadas antiguas y contemporáneas disponemos de fecundas investigaciones que relevan la función de la migración como el *principio* organizador (filosófico y político) de estas sociedades. Como ha dicho Anatoly Khanazov, la gran autoridad rusa en pueblos nómades, el nomadismo «no es sólo una *forma de ganarse la vida*, es también una *forma de vida*». Hemos dicho que los cazadores-recolectores son en esencia móviles, y el nomadismo agropastoril durante el neolítico (6000 a. C.) es una tal vez una derivación más reciente de aquella experiencia ambulante, de la cual algunos retazos nos llegan hasta nuestros días. En un estudio ya clásico titulado «*Nomads of South Persia*», el antropólogo noruego Fredrik Barth sostenía que para los nómades *Basseri* del Irán la migración pastoril «era el rito central de la sociedad nómada». En el caso de los *Basseri*, lo que más esperaban era la migración de la primavera, migración cuyo simbolismo giraba en torno a la libre movilidad en el espacio. Para los pueblos nómades, la dimensión subjetiva de esta experiencia ambulante trasciende toda búsqueda de seguridades materiales, como ocurre en la vida sedentaria. Ya en el siglo XII Ibn Khaldun anotaba esta conclusión: «Todas las actividades habituales de los beduinos conducen al movimiento, a vagar. Esta es la antítesis y negación del sedentarismo capaz de generar una civilización». El historiador de la cultura Morris Berman, en un documentado ensayo sobre la «conciencia horizontal o paradójica del nómada», ha destacado que en la mente de estos «la tienda no está atada a un territorio sino a un itinerario: se llega a los lugares solo para dejarlos atrás». «Para los nómades», continua Berman, «el camino está siempre haciéndose; *partir* es el objetivo». (Véase: Tratado de Nomadología: La máquina de Guerra. En: Deleuze, Gilles y Guattari, Felix, Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia [trad. José Velázquez Pérez, con la colaboración de Umbelina Larracelata], Ed. PRE-TEXTOS, España, 2002.), (Khanazov, Anatoly, *Nomads and the outside world*, trad. Julia Crookenden [2^a ed., Madicosn: University of Wisconsin Press], pág. XXXIII. Disponible en: http://books.google.cl/books?id=PPumUjppUC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false), (Véase: Barth, Fredrik, *Nomads of South Persia* [Oslo: Oslo University Press, 1961], págs. 1, 71, 135-137 y 147-153, y Possehl L, Gregory, *Pastoral nomadism in prehistoric Iran*, M. A. thesis, University of Washington, 1966, pág. 3-4 y 129) y (En: Berman, Morris, *Historia de la conciencia. De la paradoja al complejo de autoridad sagrada*, Ed. Cuatro vientos, Santiago, 2006, pág. 200.).

años;²⁴ la distribución misma de los asentamientos demográficos en el neolítico fue el producto de un largo y continuo proceso migratorio, que estuvo condicionado por el avance y retroceso de los hielos y por la disponibilidad de calorías proteicas de alta calidad, como la de los mamuts y bisontes, animales en permanente movilidad.²⁵ Destacados antropólogos y etnógrafos del último tiempo han estudiado en las bandas cazadoras-recolectoras contemporáneas una serie de «amortiguadores homeostáticos» o «mecanismos de nivelación» demográficos que incluyen la migración como posibilidad de resolución en situaciones de conflictividad grupal. En una proyección teórica hacia el pasado paleolítico y neolítico, este «amortiguador migratorio» (marcharse) pudo haber sido la «norma cultural», en un escenario en que la densidad y la presión demográfica eran aun bajas, permitiendo una gran movilidad.²⁶

El milenarismo movimiento de dispersión de los indoeuropeos representa otro importante proceso migratorio, de grandes repercusiones en la historia de las civilizaciones antiguas. Entre el 6000 y el 1500 a. C., este pueblo migró en oleadas sucesivas desde Eurasia hacia la costa Atlántica y la India,²⁷ recubriendo el sustrato pre-ario con una religiosidad, una manera de vivir y un idioma completamente distinto. Estos pueblos desarrollaron la tecnología del carro en las riberas del Volga y en las estepas pónicas alrededor de 4000 a. C. y domesticaron al caballo en las estepas rusas hacia 3500 a. C., con los que aumentaron su capacidad de movilización; un importante componente de esos movimientos migratorios fue la expansión del caballo domesticado, desde las estepas hasta la región del Danubio, proceso que abrió inmensas posibilidades a los pueblos de la vieja Europa, ya que constituyó una parte integral de la llamada «secondary products revolution», con la que se cristalizaron muchos de los

²⁴ Linz, B., (et al.), An African Origin for the Intimate Association Between Humans and Helicobacter Pylori. En: *Nature* 445, 2007, pág. 915-918.

²⁵ Cohen, Mark, Archaeological evidence for population pressure in pre-agricultural societies. En: *American Antiquity*, vol. 40, n° 4 (1975), págs. 471-72.

²⁶ La saturación de la población, a inicios del neolítico, limitó severamente esta movilidad, y el origen del Estado reside, en gran parte, en este cambio. Véase: Carneiro, Robert, On the relationship between size of population and complexity of social organization. En: *Southwestern Journal of Anthropology*, 23 (1967), págs. 234-41; Sobre el sedentarismo y la formación del Estado, véase: Henry Wrigt, Recent Research on the Origin of the State. En: *Annual Review Anthropology*, Vol. 6, 1997, págs. 379-397.

Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/2949337.pdf>

²⁷ Aunque la cronología como la etnogénesis (*Uriehemat* o patria originaria) aún se debaten en el campo de la lingüística y la arqueología. Para un estudio pormenorizado de los IE desde estos ámbitos véase las siguientes obras: Gimbutas, Marija, The three waves of the Kurgan People into Old Europe, 4500-2500 a. C., *Archives suisses d' anthropologie générale*, 43 (1979), pág. 113-37. Mallory, J. P., *In search of the indo-europeans*, London, Thames and Hudson, 1994; Renfrew, Colin, *Arqueología y Lenguaje: en torno a la cuestión de los orígenes indoeuropeos*, Ed. Critica, Barcelona, 1990.

descubrimientos en agricultura y ganadería en el neolítico.²⁸ Producto de sus desplazamientos hacia el poniente y el oriente, los IE difundieron también sus estructuras políticas, su concepción en torno a la organización de la sociedad, sus paradigmas ético-religiosos y su lengua, que incluye más de 150 idiomas derivados del indoeuropeo primitivo, hoy hablados por cerca de 3.500 millones de personas alrededor del mundo.

El «descubrimiento» del Nuevo Mundo y su posterior incorporación a los sistemas económicos y políticos europeos abrió una nueva etapa en la historia de las migraciones y las transacciones comerciales, cuyas consecuencias se dejan sentir con inusitada fuerza hasta nuestros días. A causa del nuevo vínculo, Europa y América quedaron inevitable e interdependientemente unidas, transformando al mundo progresivamente en un escenario global de flujos a pequeña, mediana y gran escala. Como ha señalado J.H. Elliot, el descubrimiento de las Indias no sólo generó «movilidad social sino también una mayor movilidad geográfica».²⁹ Se estima que unos 200.000 españoles emigraron a América durante el siglo XVI, y que durante el apogeo máximo del dominio ibérico en América más de medio millón de españoles y portugueses y unos 700.000 súbditos de las colonias inglesas viajaron a las costas de ultramar.³⁰ Durante este mismo proceso y aplicando la fuerza bruta, la institución de la esclavitud intensificó sus prácticas extra-coercitivas en las colonias enviando hacia ellas entre 11 millones y 12 millones de africanos entre los siglos XV y XIX, migración que modificó sustancialmente el perfil étnico de las sociedades latinoamericanas.³¹

Aunque es un proceso más reciente y vinculado al desarrollo de la economía industrial, los desplazamientos campo-ciudad también constituyen fenómenos masivos y estructuradores en la historia de las migraciones. Encontramos un proceso similar, aunque inverso e irregular, durante la decadencia del Imperio Romano (siglo IV d. C). Las onerosas cargas fiscales que la Tetrarquía impuso, unido a las permanentes incursiones de las hordas bárbaras, generó una masiva fuga de evasión desde las grandes y medianas urbes hacia el campo, con el resultado

²⁸ A, Sherrat, Plough and pastoralism; aspects of the secondary products revolution. En: Alberro, Manuel, El sacrificio del caballo en las estructuras míticas y religiosas de los pueblos indo-europeos relacionadas con el concepto dumeziliano tripartito de organización social. En: *Habis*, nº 35, 2004, págs. 7-30.

²⁹ En lo que sigue, véase: Elliot, J. H., *El Viejo Mundo y el Nuevo (1492-1650)*, Alianza Editorial, Madrid, págs. 75-77 y 95-97.

³⁰ Véase: Altman, I. y J. Horn (Eds.), *To Make America: European Emigration in the Early Modern Period*, Berkeley: University of California Press, 1991. Disponible en: http://books.google.cl/books?id=SRWSe7s_xUIC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

³¹ Sanjek, R., Rethinking Migration, Ancient to Future. En: *Global Networks* 3, nº 3, 2003, pág. 315-336.

que se prohibió salir a la gente de las ciudades. Si bien la vida rural era predominante en la Antigüedad, estas migraciones terminaron por abonar la impotencia de las ciudades y por reestructurar el conjunto de relaciones sociales de producción, que llevarían progresivamente hacia el feudalismo.³² Las migraciones desde el campo *hacia* la ciudad son fenómenos que emergen entre la desintegración de la sociedad medieval y el naciente mundo moderno, y que luego masifican su dinámica durante la época contemporánea. En Europa este proceso fue largo e irregular en cuanto a sus causas. Las oleadas de epidemias y las sucesivas crisis de una economía de carencia provocaron continuos desplazamientos de huida de los sitios infectos; pero mientras los habitantes de las ciudades migraban hacia el campo, donde los efectos eran menores, los campesinos huían a la ciudades, donde muchas veces podían encontrar mejores perspectivas de subsistencia. La conjunción de estos problemas, unidos a estos desplazamientos, generaba importantes variaciones demográficas y económicas, como el abandono total o parcial de las tierras de cultivo y una elevada disminución de la población en las ciudades. Así por ejemplo, Sicilia y Cerdeña quedaron despoblados casi la mitad de sus pueblos en el siglo XIII producto de las malas cosechas, mientras que en ciudades como Toulouse, Florencia, Arras y Zurich la población se diezmó hasta en un 50 por 100 en 1450 a causa de las epidemias.³³

La Revolución Industrial constituyó otro punto de inflexión en la historia de las migraciones internas; en Gran Bretaña esta fue propiciada gracias al rápido crecimiento de las ciudades, impulsada fundamentalmente por las migraciones desde el campo. La proporción de habitantes rurales ha disminuido considerablemente en todas las economías que se han transformado en desarrolladas desde entonces: en Estados Unidos cayó de 79 por 100 en 1820 a menos de 4 por 100 en 1980 y en la Republica de Corea más aceleradamente aun, de 63 por 100 en 1963 a 7 por 100 en 2008.³⁴ En América Latina y en resto del Tercer Mundo este proceso ha sido más tardío y se relaciona con la lenta y atrofiada incorporación al mundo industrial y a la consiguiente urbanización. Sin embargo, los estudios latinoamericanos registran que durante el periodo 1950-1970 el flujo de migrantes hacia las áreas metropolitanas fue

³² Remondon, Roger, La crisis del Imperio Romano, de Marco Aurelio a Anastasio, Ed. Labor, Barcelona, 1979, págs. 99-103.

³³ Tenenti, Alberto, La formación del Mundo Moderno. Siglos XIV-XVII (2ª ed., trad. Pedro Roqué Ferrer), Ed. Critica, Barcelona, pág. 123

³⁴ Lucas, R. e. B., Life Earnings and Rural-Urban Migration. En: The Journal of Political Economy, n° 112 , año 1, pág. 29-59.

ingente y constante, lo que implicó un importante cambio de los pesos demográficos en los sistemas nacionales de asentamiento.³⁵ Esta explosión del flujo migratorio, se correspondería además con la aguda crisis del modelo de modernización centralizada y protegida en Latinoamérica que descolló en una serie de problemas de hacinamiento y marginalidad para los nuevos allegados; los «sin casa» y el surgimiento de las poblaciones «callampas» en Sao Paulo, Lima y Santiago forman parte en la secuencia de los desplazamientos desde el campo a la ciudad.

Los ejemplos en perspectiva histórica son una pequeña muestra y la lista ciertamente puede continuar. Sin embargo, de nuestras figuras citadas se imponen con suficiente claridad dos conclusiones: la primera, que la migración ha sido un aspecto normal de la vida y del cambio social y, la segunda, que la estabilidad geográfica de la población nunca ha sido total y que incluso en periodos de aparente «inmovilidad» han existido pequeños contingentes en movimiento amalgamándose a nuevas comunidades.³⁶

Una de las preocupaciones centrales a la hora de estudiar el proceso de constitución de la Fortaleza Europea, es de el poder allanar el camino estudiando el carácter de las migraciones en el contexto de la globalización. Existen varios formatos explicativos para definir este fenómeno por lo que hemos elaborado nuestra síntesis conceptual operativa para explicar los fenómenos migratorios de nuestro interés. Para nuestro informe entendemos por globalización aquella faceta histórica de las relaciones sociales de producción capitalista surgidas tras el término de la II G.M., caracterizada por la universalización, interconectividad e intensificación de las relaciones sociales de producción y por la ramificación o deslocalización de los circuitos o centros tradicionales del capital.³⁷ Aunque el debate sigue abierto, existe un consenso en cuanto a asignar a la globalización como el marco estructural de las modernas migraciones al

³⁵ Rodríguez Vignoli, Jorge, Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del periodo 1980-2000, CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía (CELADE, División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, enero de 2004, pág. 64 y ss. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/14467/lcl2059-P1.pdf>

³⁶ George, Pierre, Geopolítica de las migraciones (1985), Universidad Autónoma de México, México, 1985, pág. 21.

³⁷ Como recuerdan Hardt y Negri si bien la visión sistema mundo es correcta esta no debe enceguecer la relación entre la producción capitalista y las relaciones globales de poder. Constitucionalmente los procesos de globalización también son fuentes de definiciones jurídicas que han tendido a proyectar una figura supranacional única del poder político. Véase: Rojo, Grinor, Globalización e identidades nacionales y postnacionales ¿de qué estamos hablando?, Lom ediciones, Santiago, 2003, pág. 78 y ss. Hardt, Michael y Negri Toni, Imperio, Traducción al español de la edición de Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 2000. Disponible en: www.Chilevive.cl

configurar un nuevo escenario de movilidad integrada y permanente, facilitada por la revolución de los medios de transporte y comunicación y por la asunción del multiculturalismo liberal como la nueva directriz ideológica de los vínculos sociales globales. Para una serie de autores, las migraciones contemporáneas han aparecido como el auténtico mascarón de proa en la globalización, pues la anuncian en la medida en que se incrementa el proceso de movilidad. Esta visión viene dada debido al valor consustancial asignado a la globalización, la libre movilidad, cual es también el sustrato inherente de las migraciones como fenómenos sociales.³⁸

En este informe postulamos que las migraciones no son una consecuencia inmediata de la globalización, sino su contexto histórico de desarrollo. La globalización es el escenario material e ideológico en la que la movilidad de personas ha adquirido una dimensión histórica nueva. Si bien la internacionalización del capital ha dado paso a nuevos tipos y circuitos de migración (por ejemplo, la creación de agencias transnacionales para la cooptación y exportación de mano de obra profesional y poco calificada (Kelly Services, Manpower y Adecco), la globalización por sí misma no debe asociarse en modo alguno como generatriz de las migraciones actuales. Como veremos en el último apartado de este capítulo, un hecho característico y particularmente contradictorio del proceso «real» de globalización es que esta si bien propone la libre circulación de capitales y mercancías por «arriba», restringe la capacidad de movilización humana por «abajo», convirtiendo la geometría global lisa del capital en un espacio material y simbólicamente estriado para el inmigrante. La economía política de la modernidad capitalista despliega, en tensión y por medio del Estado, los recursos que limitan el espacio de movilidad humana. Por otra parte, la gran mayoría de las migraciones contemporáneas se inician o se explican por una serie de factores como son la desigualdad económica estructural al interior de las naciones, los desastres naturales o los sistemas históricos de relaciones coloniales (aunque todos estos movimientos pueden ser facilitados directa o indirectamente por las tecnologías del transporte y la comunicación asociadas a la globalización). De hecho la abrumadora mayoría de los que migran no lo hace internacionalmente, sino que lo hace al interior de las fronteras de su propio país: según el Informe de Desarrollo Humano 2009, el primer informe de su tipo centrado en las

³⁸ Véase: Harvey, David. La condición postmoderna. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural, Segunda parte. La transformación económico-política del capitalismo tardío del siglo XX, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1998.

migraciones, cerca de 740 millones de personas se desplazan de esta forma, cifra tres veces mayor que la de los migrantes internacionales.³⁹

Con todo, los datos señalan que la cifra actual de migrantes internacionales es de aproximadamente 214 millones (3 por ciento de la población mundial), de los cuales el 20 por ciento se explica por el movimiento internacional de personas al interior de la región de Asia. El 60 por ciento de los migrantes internacionales lo hace entre países con el mismo nivel de desarrollo y sólo el 37 por ciento lo hace entre países en vías de desarrollo y desarrollados (el restante 3 por ciento se mueve desde países desarrollados a países en desarrollo).⁴⁰ Según el informe, el «motivo evidente» que explica el por qué no hay más traslados de los países en desarrollo a los desarrollados es su «elevado costo, pues atravesar distancias largas es más caro que hacer viajes cortos».⁴¹ Sin embargo, como aducimos en el último apartado de este capítulo, la verdadera razón reside en los factores políticos que restringen el movimiento a través de las fronteras. Los nuevos regímenes de frontera instaurados desde el término de la II G. M. sólo pueden ser superados por un tipo especial de migrantes: quienes poseen los recursos suficientes o el talento apetecido por el país de acogida. Desde la década de 1960 el porcentaje de migrantes internacionales se ha mantenido estable (alrededor del 3 por ciento de la población mundial), sin embargo, si comparamos los patrones de movimiento entre el siglo XIX y el XX en cuanto a género veremos que las cosas han cambiado bastante. A lo largo del siglo XIX la migración fue predominantemente masculina, mientras que las mujeres explican en la actualidad el 48 por ciento del total de las migraciones internacionales.⁴²

La feminización de las migraciones y su aparente estabilidad, como el conjunto de casos y cifras que hemos analizado, no nos debe inducir a olvidar los aspectos oscuros del proceso de movilidad. Hasta el momento hemos definido el fenómeno de la migración como una realidad humana referida genéricamente a la movilidad, cuyas características principales son su arraigo o normalidad como evento y su capacidad de transformación social. Aunque estas características pueden ser atribuidas transversalmente al total de las migraciones, si se les

³⁹ PNUD, INFOME DE DESARROLLO HUMANO 2009, Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos, pág. 2. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/viewFile/220/199.html>.

⁴⁰ Véase la tabla resumen de las migraciones en 2007: http://www.migrationdrc.org/research/typesofmigration/Global_Migrant_Origin_Database_Version_4.xls

⁴¹ PNUD, INFOME DE DESARROLLO HUMANO 2009, Superando barreras... pág. 24.

⁴² Por ejemplo, hace 200 años las mujeres migrantes correspondían a menos de un tercio de los inmigrantes en Estados Unidos. *Ibem*, pág. 28.

mira en su historicidad, no es posible decir lo mismo cuando se trata de estudiar detenidamente los casos específicos. Las migraciones, pese a su normalidad y recurrencia como evento social, no siempre revisten un carácter natural o positivo (como veremos en el punto 1.3 de este capítulo). En la mayoría de las circunstancias contemporáneas, las migraciones han sido procesos forzosos, problemáticos y dolorosos. El refugio político (exilio),⁴³ los desplazamientos internos y las migraciones económicas, son por lo general escenarios migratorios generados cuando el entorno de origen ha devenido hostil, amorfo o ingrato poniendo en riesgo la integridad del individuo, la familia o la comunidad que se moviliza. Aquí, el mismo acto de movilidad está a menudo sometido a una serie de riesgos subyacentes, como son el hambre, el engaño, el trato indiscriminado, el secuestro, la separación, la pérdida de algún familiar o la muerte. A menudo estos migrantes se desplazan en condiciones inhumanas, llegando a destinos poco mejores: los inmigrantes africanos que intentan cruzar las costas de Ceuta y Melilla en Andalucía cruzan el Mediterráneo en neumáticos, balsas inflables o a «nado», lo que ha significado la muerte y la desaparición de miles de personas a la fecha;⁴⁴ los datos estadísticos de la ACNUR muestran que la mayoría de los refugiados africanos huyen a países vecinos en los que la situación económica y política no es mucho mejor. Por otra parte, los campos de refugiados, zonas de asentamiento humanitario donde se proporciona asistencia y protección a las personas solicitantes de refugio, se han convertido en la metáfora del «no lugar», pues la mayoría de estos campos se encuentran asociados a problemas sanitarios, de seguridad y de inaceptación social por parte de las comunidades locales circundantes. En estos campos, los refugiados llegan a esperar incluso hasta 10 años hasta ser repatriados, lo que hace que la migración se convierta en un proceso psicológicamente interminable y emocionalmente doloroso. Por otro lado, estos casos redefinen los estatus «jurídicos» entre las personas migrantes en función de las causas que han desencadenado el movimiento, incluso cuando las causas que la generan han sido adversas: un refugiado posee derechos y garantías diferentes a los migrantes económicos y a los desplazados por efecto de alguna crisis.

⁴³ Según el artículo 1º del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados celebrada en las Convenciones de Ginebra en 1951 se considera refugiado «Una persona que, debido a un miedo fundado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, membresía de un grupo social o de opinión política en particular, se encuentra fuera de su país de nacimiento y es incapaz, o, debido a tal miedo, no está dispuesto a servirse de la protección de aquel país; o de quien, por no tener nacionalidad y estar fuera del país de su antigua residencia habitual como resultado de tales eventos, es incapaz, debido a tal miedo, de estar dispuesto a volver a éste».

⁴⁴ Véase: <http://www.europapress.es/epsocial/inmigracion-00329/noticia-numero-inmigrantes-muertos-desaparecidos-2012-intentar-alcanzar-costa-andaluza-aumento-28-20130123132329.html>

Todos estos casos llaman la atención sobre el asignar a la migración alguna naturalidad o espontaneidad, pues las tendencias actuales demuestran que un número importante de los migrantes ha comenzado su movimiento debido a causas humanitarias.⁴⁵

Aunque las diferencias de estatus entre personas migrantes son válidas y deseables por cuanto reconocen y aseguran garantías de derechos a personas en estado de vulnerabilidad vital, algunos autores han señalado que en la realidad ya no es posible sustentar distinciones debido a la «obligatoriedad» a la que se enfrentan los migrantes en el momento de abandonar sus países de origen y residencia, especialmente cuando hablamos de situaciones de extrema pobreza y/o conflicto armado. Para Hellen Rumbloom, por ejemplo, «no existe ninguna distinción sólida entre la emigración voluntaria y la forzada, [...] en muchos países la huida y la tensión o represión subyacentes, a menudo son inseparables de factores económicos y políticos».⁴⁶ Así, la aparente distancia entre una migración voluntaria y forzada puede volverse borrosa cuando las personas tienen una mínima o nula capacidad de elección, o cuando se enfrentan a fuerzas sobre las que no tienen ningún control (desempleo masivo o hambruna generalizada).

1.2. *INTERMEZZO*. EXPLICANDO LA MOVILIDAD: ALGUNOS ENFOQUES RECURRENTES EN LOS ESTUDIOS MIGRATORIOS

Como hemos visto a luz de las evidencias que disponemos, sobre el plano histórico la movilidad revela diversidad e historicidad, y admite por implicación una variedad de orígenes y factores que la impulsan. Como ha señalado el eminente estudioso en migraciones, Pierre George, «los movimientos son diferenciales en el plano histórico y sobre el plano geográfico»,⁴⁷ es decir, cada país es único y cada flujo migratorio se produce en unas condiciones específicas de tiempo y lugar. La mayor parte de la historiografía sobre migraciones asume y revela las particularidades de los casos que investiga por lo que el intento de una modelación teórica sobre el plano histórico es poco más que un intento a contracorriente. Si nos remitimos, pues,

⁴⁵ Véase: ACNUR, TENDENCIAS GLOBALES 2012. Desplazamiento. El nuevo reto para el siglo XXI. Disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180>

⁴⁶ Rumbloom, Hellen, Emigración forzada. En: VV.AA., Geopolítica y ayuda humanitaria, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, pág. 115.

⁴⁷ *Ibem*, pág. 22.

a la heterogeneidad de casos y, por tanto, a la diversidad de explicaciones en el plano histórico resultaría ilógico pensar en una teoría normativa que explique las migraciones.⁴⁸

Así, sobre el plano histórico y social-cultural, el origen de la migración puede estar en la ruptura de los equilibrios económicos, sociales, políticos y naturales, o en la conjunción variable de estos factores. Algunas migraciones se producen bajo la necesidad de supervivencia básica, y revisten por lo general un carácter dramático y forzado debido a que los migrantes terminan por perder gran parte del capital humano construido en sus comunidades de origen: algunas hambrunas insostenibles, como la ocurrida en la China de la primera mitad del siglo XX, que movilizó irreversiblemente a cerca de 300 millones campesinos, o la violencia intolerable en África, que sólo en 2012 ha desplazado a más de 10 millones de personas, casi un tercio de la población mundial desplazada por conflictos y guerras civiles.⁴⁹ El grado de atracción de otro lugar donde puede ser transferido un tipo de vida más o menos comprometida es otra una causal de migración; la creencia en la existencia de los “el dorado” motivó muchos de los flujos que siguieron tras los grandes descubrimientos del siglo XV y XVI. Cataclismos regionales, como los acaecidos en Irlanda a consecuencia de la plaga de la patata entre 1845 y 1851, o desastres naturales, como el Tsunami en el Océano Índico en 2004 o el huracán Katrina en 2005,⁵⁰ también han sido causa de masivas y penosas migraciones en las que la posibilidad de regresar al lugar de origen se convierte en una espera interminable.

⁴⁸ Como veremos más abajo, Stephen Castles advierte que las visiones que abogan por la diversidad y la complejidad, «podrían fomentar una fragmentación postmoderna del conocimiento, basado en la idea en que todo es específico». Compartimos las implicancias políticas del posmodernismo que a Castles preocupan, pero creo que en cierta medida confunde los conceptos. Diversidad y complejidad no es igual a ningún tipo de pensamiento posmoderno. La diversidad y particularidad de casos que *evidencia* las migraciones en el estudio historiográfico se derivan de la información de las fuentes y la contrastación de la información disponible, y «no» de la ideología que estipula que todo saber es una construcción lingüística y social. Véase: Castles, Stephen, Comprendiendo la migración global: una perspectiva desde la transformación social. Relaciones internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, n°. 14, 2010 (Ejemplar dedicado a: Movimientos migratorios en el mundo: lecturas alternativas y complementarias a los enfoques de seguridad y desarrollo), págs. 141-169. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/viewFile/219/198.html>

⁴⁹ Véase: Hobsbawm, Eric, Historia del Siglo XX, Ed. Crítica, Buenos Aires, 1998, pág. 467; IDMC, Internal Displacement in Africa. Consultado en junio de 2013. Disponible en: <http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/%28httpRegionPages%29/B3BA6119B705C145802570A600546F85?OpenDocument>

⁵⁰ Este último evento, generó una diáspora a lo largo de la costa Chicago de cerca de medio millón de personas, la más grande en la historia de los Estados Unidos. Para mayor información véase: E. Ladd, Anthony (et al.), “The Other Diaspora: New Orleans Student Evacuation Impacts and Responses Surrounding Hurricane Katrina, Paper prepared for the annual meetings of the Southern Sociological Society, March 22-26, 2006, New Orleans, LA. Disponible en:

La migración puede iniciarse también como resultado del rechazo explícito y violento de una población a otra, o como resultado de incompatibilidades ideológicas asimétricas en influencia y poder. Un ejemplo tradicional es el de las minorías religiosas y étnicas; los ejemplos históricos son abundantes: el exilio de los hugonotes tras la revocación del Edicto de Nantes, que movilizó a cerca de 200.000 protestantes,⁵¹ las crisis religiosas en Inglaterra que llevó a los primeros flujos de protestantes a América del Norte, los judíos expulsados de España por la Inquisición y más recientemente por los pogrom y los horrores del régimen nazi. La conformación de nuevos espacios económicos a lo largo del desarrollo del capitalismo también ha impulsado grandes desplazamientos. Se conoce tradicionalmente a estos como migraciones «laborales» y se corresponden más o menos con los ciclos ascendentes de la acumulación y expansión del capital: la industrialización en la Europa occidental del siglo XIX absorbió una parte importante de la reserva demográfica rural, alimentando, además, importantes corrientes de trabajadores desde la Europa Oriental hasta 1914. La gran migración hacia América del Norte fue en este sentido el suceso predominante durante el periodo 1850-1914 en cuanto migración de «productores».

En las últimas décadas y en nombre del «desarrollo», la construcción de represas, la generación de electricidad, la expansión de la agricultura para el desarrollo comercial de cultivos de riego, la construcción de caminos, ferrovías y aeropuertos han desencadenado cada vez más situaciones de desplazamiento con consecuencias altamente negativas para las comunidades implicadas (por lo general, indígenas). La pérdida de sus bienes, el desempleo, la servidumbre, la hambruna y la desintegración cultural son algunas de las consecuencias que han debido pagar poblaciones enteras a causa de la administración arbitraria y centralizada de proyectos de desarrollo. Según la ONU, hay cerca de 21 millones de desplazados de este tipo en la India y entre 25.000 y 30.000 en Brasil debido a la construcción de la represa Tucuruí.⁵²

Como fenómenos sociales que son, las repercusiones de los procesos migratorios en todos los niveles de la realidad las ha convertido desde fines del siglo XIX en un tema central

<http://web.archive.org/web/20080624185024/http://www.ssrc.msstate.edu/katrina/publications/katrinastudentsummary.pdf>

⁵¹ Delumeau, Jean, *La Reforma*, Editorial Labor, Barcelona, 1985, pág. 127.

⁵² PNUD, *INFOME DE DESARROLLO HUMANO 2009*, Superando barreras... pág. 72 y 73. La verdad es que la realidad es mucho peor y se enmarca en problemas más profundos: la privatización del agua. Para descripción de los problemas de los emigrados que asola a la India y África, Véase: Fontana, Josep, *Por el Bien del Imperio. Una historia del Mundo desde 1945*, Ed. Pasado y presente, Barcelona, 2011, págs. 954-957.

en las sociedades contemporáneas, por lo que nos es extraño que hayan preocupado y sigan preocupando a un número importante de disciplinas científicas; como ha indicado el sociólogo Abdelmalek Sayad, los procesos migratorios se han convertido en «un lugar geométrico» en las Ciencias Sociales.⁵³ Ahora bien y a diferencia de la historiografía, la explicación científico social de las migraciones (tanto en su causalidad como el proceso de acogida) asume un conjunto de premisas esencialmente contrarias a la visión de diversidad.⁵⁴ Sin entrar en cuestiones epistemológicas, desde su constitución como campo académico, las ciencias sociales, especialmente la sociología, ha mostrado una vocación teorizante y estadística en la explicación de sus fenómenos, por lo que sus objetos han sido vistos y presentados (individuos, unidades de población) como entidades homogéneas, inmóviles y universales. El estudio de la migración no es la excepción.

En la actualidad, existe una amplia gama de opciones y enfoques operativos para examinar la migración desde las Ciencias Sociales, cuales utilizan herramientas y procedimientos de investigación altamente técnicos. Presentar y analizar cada una de ellas es un ejercicio que excede ampliamente nuestro límite de objetivos y nuestra capacidad (pues sería caminar por el escabroso y penumbroso camino del *estatus* del conocimiento en la explicación científico social de la realidad). Eso no nos obsta a realizar una sucinta y esquemática revisión *in situ* de dos enfoques estructurantes en los estudios migratorios: el neoclásico y el histórico-estructural (marxista).⁵⁵ El surgimiento de estos enfoques se corresponde con las coordenadas geográficas y temporales que hemos fijado para nuestro informe y son el resultado de la preocupación intelectual por comprender los cambios en la arquitectura económica capitalista tras el término de la Segunda Guerra Mundial. Su revisión crítica, por tanto, es importante pues nos ayudará a comprender de mejor forma las características que mostraron los flujos migratorios internacionales en el contexto europeo en el que estamos interesados.

⁵³ Citado en: Gallego, Ranedo, Carmen, La inmigración Africana en Zaragoza. Espacio, discurso y memoria, Tesis para optar al grado de doctor, dirigida por Dr. D. Joan Josep Pujadas Muñoz, Universitat Rovira I Virgili, 2001, pág. 20. Disponible en: <http://dei.ugr.es/cddi/uploads/tesis/GallegoRanedo2001.pdf>

⁵⁴ La socióloga Cristina Blanco identifica tres posibles estrategias de estudio en ciencias sociales para las migraciones, que podemos resumir aquí como la «particularista», «estructuralista» y «teórica». En lo que sigue, nos abocaremos a presentar el tercer enfoque. Véase: Blanco, Cristiana, Las migraciones contemporáneas, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pág. 55 y ss.

⁵⁵ Para un estudio de los enfoques de sistema y de causación acumulativa, véase: Arango, Joaquín, Enfoques conceptuales y teóricos... pág. 42 y 43; y para los enfoques y modelos conceptuales sobre la migración interna véase: Rodríguez Vignoli, Jorge, Migración interna en América Latina y el Caribe... págs. 19-32.

Según nos informa el experto en migraciones Joaquín Arango, con anterioridad a la década del 60, el interés de los estudios migratorios se basó casi exclusivamente en sus aspectos históricos, a excepción de un número importante de trabajos (como «*The Polish Peasant in Europe and America*» de William Thomas y Florian Znaniecki) que hicieron aportaciones valiosas al vocabulario de las migraciones. Para el autor, la explicación neoclásica de la migración es la primera en merecer el estatus de teoría en las ciencias sociales, al desarrollar un modelo de causación de variables simples en los niveles micro y macro de la realidad social. Al igual que los principios Ravenstein,⁵⁶ asume la primacía de la economía como variable de primera magnitud, al basar los motivos de la migración en el cálculo racional de coste/beneficio y en los diferenciales salariales de los lugares de origen y acogida.⁵⁷ En este sentido, el marco

⁵⁶ Históricamente el punto de partida de la explicación teórica y de la modelación en los estudios migratorios está en el trabajo «Laws of Migration» (1885-1889) del geógrafo alemán Ernst Ravenstein, considerado el fundador del pensamiento moderno sobre migraciones. Para el geógrafo alemán, el presupuesto principal que motiva la migración se funda en el criterio *individualista* de maximización de ventajas y reducción de riesgos; es decir, el factor económico en la decisión de emigrar opera para Ravenstein como variable de primera magnitud. Su preocupación por la explicación y el análisis de los movimientos lo llevaron a construir una serie de «leyes migratorias», a modo de generalizaciones empíricas, aunque vagamente relacionadas entre sí, que describen relaciones migratorias entre origen y destino. Aunque el mismo Ravenstein se mostró crítico ante el planteamiento de leyes en el sentido estricto, del conjunto de sus leyes planteadas se sintetiza una cardinal: «La principal, aunque no la única, causa de las migraciones hay que buscarla en la sobrepoblación de una parte del país, mientras en otras existen recursos infrautilizados que contienen una promesa mayor de trabajo remunerado. Es obvio que esta no es la única causa. Leyes malas u opresivas, una fuerte presión fiscal, un clima desfavorable, entornos sociales poco propicios [...] todos estos factores han producido y aun están produciendo corrientes migratorias, pero ninguna de estas corrientes puede compararse en volumen con la que resulta del deseo inherente a la mayoría de los hombres de progresar en cuestiones materiales». Aunque para algunos especialistas Ravenstein sigue siendo el más influyente en el pensamiento migratorio, sus leyes son formulaciones que muestran el particular régimen económico en el que se inscribía, por lo que su aplicabilidad en el contexto migratorio contemporáneo hace difícil la verificación de sus afirmaciones. Aun cuando se exagera al comparar la obra de Ravenstein con la de Tocqueville o Marx, al geógrafo alemán se le debe valorar particularmente por aportar bases secularizadas y modernas en las determinantes del proceso migratorio. Véase: Arango, Joaquín, Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales, n° 165, septiembre 2000, pág. 33; Arango, Joaquín, Las «leyes de las migraciones» de E. G. Ravenstein, cien años después. En: Reis: Revista española de investigaciones sociológicas, n° 32, 1985, pág. 8; La antropóloga Carmen Gallego Ranedo señala que su poca aplicabilidad se debe a la «falta monumental de base empírica», aunque no se da la molestia de presentar ningún argumento a favor de su afirmación. Ranedo Gallego, Carmen, La inmigración Africana... pág. 24. Aunque Arango tampoco aporta argumentos visibles, afirma que algunas de sus regularidades han sido «corroboradas por la investigación posterior» y otras aun no. Arango, Joaquín, Las «leyes de las migraciones»... pág. 14; Giner, Salvador y Salcedo, Juan, Un vacío teórico: la explicación causal de la migración. En: Agricultura y Sociedad, n° 1, 1976, pág. 116.

⁵⁷ En palabras de Arango, en este enfoque «...la migración es el resultado de decisiones individuales tomadas por actores racionales que buscan mejorar su bienestar al trasladarse a lugares donde la recompensa por su trabajo es mayor que la que obtiene en su país, en una medida suficientemente alta como para compensar los costos tangibles e intangibles que se derivan del desplazamiento. Se trata por tanto de un acto individual, espontáneo y voluntario basado en la comparación entre la situación actual del actor y la ganancia neta esperada que se deriva del traslado». Arango, Joaquín, Enfoques conceptuales y teóricos... pág. 34.

analítico de la atracción-expulsión («pull-push») es la aproximación más «clásica» al análisis de la migración y se constituyó como la piedra basal sobre la que la teoría neoclásica pudo operar. En pocas palabras, este marco explica la migración como el resultado de asimetrías económicas y demográficas entre dos espacios (país emisor y país receptor) o como consecuencia de una relación entre contextos empobrecidos y/o con exceso de población y otros más favorables a las expectativas de los migrantes. La diada expulsión-atracción hace alusión a la relación de desigualdad entre estos espacios, en los que la «expulsión» o emisión de migrantes se debe a la carencia de oportunidades o a la situación de pobreza general del país emisor y la «atracción» a un «otro lugar» en los que las condiciones generales de vida son estructuralmente más elevadas.⁵⁸

La primera explicación teórica de características neoclásicas fue el modelo de «Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra», propuesto por W. Arthur Lewis (1957), en el que asignaba a la migración un rol fundamental en el desarrollo de las economías duales. Una economía dual es una economía en desarrollo en las que un sector moderno y progresivo (la industria) coexiste dependientemente con un sector tradicional (agricultura). En este contexto, la migración se produce «cuando el sector moderno se expande» y «atrae mano de obra del sector tradicional», con el consiguiente resultado de una proporción capital-producción más alto y rentable para ambos sectores. Por tanto, en el modelo de Lewis la «migración resulta ser un mecanismo de desarrollo crucial para la economía en su conjunto, al explotar el potencial de crecimiento inherentes a las disparidades económicas».⁵⁹ Aunque existen dudas sobre el carácter de teoría, su propuesta contiene los elementos esenciales de los

⁵⁸ Pese a su simpleza en la modelación de flujos, este último aspecto presenta casi nulas correspondencias con la realidad. En primer lugar, la investigación descarta la premisa de que quienes migran son los que viven en condiciones de pobreza aguda, aunque, debemos conceder que las tendencias migratorias de las últimas décadas muestran en general que la gente se traslada «por voluntad» propia a los lugares «donde las condiciones son mejores». Según el informe de desarrollo humano que citamos, «más de tres cuartas partes de los migrantes se dirige a un país con un nivel de desarrollo superior al de su lugar de origen». Sin embargo, las mismas investigaciones revelan que «los menos pobres son los que menos emigran». Por ejemplo, menos del 1 por 100 de los africanos se ha trasladado a Europa y la tasa media de emigración en un país de bajo desarrollo es de sólo el 4 por 100, comparada con el 8 por ciento de los países con IDH más alto. (PNUD, INFOME DE DESARROLLO HUMANO... pág. 2 y 27). En segundo lugar, esta teoría dualista refleja la visión propia de las sociedades del capitalismo avanzado, desde donde se formulan estas interpretaciones, que atribuye a los países emisores características negativas y excluyentes (Para una crítica completa, véase: Ranedo Gallego, Carmen, *La inmigración Africana...* pág. 26 y ss.).

⁵⁹ *Ibem*, pág. 35.

modelos de equilibrios duales que dominarían el pensamiento neoclásico en ciencias sociales en los años posteriores.⁶⁰

En las últimas décadas y de la revisión crítica de los postulados neoclásicos, han surgido nuevas teorías sobre migración, especialmente laboral, de las cuales la más fecunda sea probablemente «la nueva economía de la migración de mano de obra», asociada al nombre de Oded Stark (1984). Si bien comparte el postulado de la elección racional, esta teoría difiere del resto al trocar al sujeto migrante individual por la familia o la unidad familiar de aquel. Esta teoría entiende que la migración es una «estrategia grupal», orientada no hacia la maximización del beneficio sino a la diversificación de sus fuentes de ingreso con el fin de reducir la incertidumbre asociada al desempleo.⁶¹ Según Arango, este enfoque presenta mejoras substanciales en la intervención de algunas de las variables que atribuyeron los modelos neoclásicos antes mencionados, como la importancia de los diferenciales salariales, que en la teoría de la nueva economía se ven considerablemente disminuidas. Esta teoría además, hace hincapié en la asociatividad del grupo, en los envíos de dinero y pone más atención en el contexto en que la migración se produce;⁶² sin embargo, anota el autor, los tipos de desplazamientos que describe son considerablemente específicos (la teoría se deriva del análisis de casos en zonas rurales de México) por lo que su marco de aplicabilidad y su versatilidad para explicar otros contextos es bastante incierta.⁶³

Desde mediados de la década de los ochenta, el enfoque neoclásico ha sufrido un abandono relativo debido no tanto al planteamiento de nuevos enfoques como a sus deficiencias intrínsecas. En efecto, los cambios profundos acaecidos en las características de la migración internacional desde la década del 70 han aumentado la heterogeneidad y complejidad del fenómeno dando a lugar a una realidad de flujos con pocas correspondencias con sus

⁶⁰ Como los de los economistas Michael Todaro (1976), Michael Piore (1979) y George Borjas (1990), para quienes la migración obedece genéricamente a desequilibrios entre espacios con exceso y carencia de mano de obra. Para un desarrollo más pormenorizado sobre esta línea neoclásica, véase: Rodríguez Monter, Myriam, El fenómeno de las migraciones internacionales... pág. 53 a 56.

⁶¹ Especialmente en los países menos desarrollados en los que el acceso al crédito y la seguridad pública es de difícil acceso o, concretamente, inexistente. Rodríguez Vignoli, Jorge, Migración interna en América Latina y el Caribe... pág. 26 y 27.

⁶² Castles llama la atención también sobre los aspectos metodológicos de este enfoque, recalcando la importancia que ha tenido para su desarrollo los métodos de investigación etnográfica (entrevistas cualitativas y estudio de campo en los hogares). Sin embargo, y al igual que Arango, Castles critica la poca versatilidad del enfoque, que desestima muchos de los factores no económicos que condicionan la migración. Véase: Castles, Stephen, Comprendiendo las migraciones... pág. 152.

⁶³ Arango, Joaquín, Enfoques conceptuales y teóricos... pág. 38 y 39.

postulados fundamentales. Un primer hecho que contradice las premisas de la explicación neoclásica es que el número de personas que migran a nivel global es relativamente bajo, dada las enormes diferencias de ingresos, salarios y niveles de bienestar. Un segundo problema es que esta teoría no logra explicar por sí misma el por qué algunos países mantienen unos índices de emigración relativamente altos y otros, estructuralmente similares, no. Las disparidades económicas son importantes en la explicación y en el modelamiento, pero en ningún caso son suficientes para entender los contextos socioculturales en los que se produce la migración. Por otra parte, y para críticos como Arango, Castles y Collison, dado el carácter unidimensional de su explicaciones la teoría neoclásica tiene «dificultades de aceptar la realidad», una realidad migratoria condicionada cada vez más por las dimensiones políticas y por el rol del Estado. Las políticas generalizadas de admisión restrictiva han reducido fuertemente la movilidad y han disuadido a los potenciales migrantes en una proporción difícil de determinar, aunque probablemente muy alta -por lo menos en los países europeos, como veremos en el tercer capítulo.⁶⁴ Un mundo en el que la restrictividad ha pasado a ser la «norma», difícilmente puede encajar con la imagen neoclásica de un entorno en el que las personas se mueven libre y espontáneamente en busca de sus propios intereses.⁶⁵

Desde el extremo opuesto del espectro ideológico surge en el tercer cuarto del siglo XX un nuevo paradigma de inspiración histórico-estructural que realizará nuevos aportes a la explicación del fenómeno migratorio. Nos referimos a la «teoría del sistema mundial», con fuerte colaboración marxista, que recoge conceptualmente elementos de la teoría de la dependencia y nociones del «sistema mundial moderno» elaborado por Wallerstein (1970). Para esta teoría, la premisa básica que explica la migración internacional se no se basa en los desequilibrios de la demanda, como estipula el enfoque neoclásico, sino más bien en las contradicciones y desigualdades estructurales generadas por la penetración del capitalismo en los países menos desarrollados. Para esta teoría, el sistema mundial de hegemonía europea viene formándose desde el siglo XVI y está compuesto por una jerarquía de espacios concéntricos (para Wallerstein, «estados núcleos», «zonas semiperiféricas» y «zonas periféricas»); en este sistema de relaciones desiguales, los países del núcleo ejercen su

⁶⁴ Véase: Rojas Silva, Belén, Indeseados, vulnerables y en movimiento: Migración y detención hoy. En: Sociedad y Equidad: Revista de Humanidades, Ciencias Sociales, Artes y Comunicaciones, N° 2, 2011, págs. 350- 365. Disponible en: <http://www.sye.uchile.cl/index.php/RSE/article/viewFile/15009/28092>

⁶⁵ Arango, Joaquín, Enfoques conceptuales y teóricos... pág. 36.

dominación capitalista sobre las zonas periféricas en un contexto de relaciones internacionales cargadas de conflictos y tensiones. Para contrarrestar el menor índice de beneficios a medida que aumentan los salarios y el bienestar, los países del núcleo desarrollado intervienen en los de la periferia en busca de materias primas y mano de obra barata. La penetración capitalista genera la sustitución de los procesos tradicionales de producción por procedimientos y prácticas modernas y capitalistas, en especial la sustitución de la agricultura por la industria. La migración se desencadena en el trastorno de este cambio, que conlleva al desarraigo del proletariado y al consiguiente desplazamiento hacia los nuevos núcleos económicos (campesinidad/núcleos tradicional-núcleo industrial, etc.). La migración es el resultado, por tanto, de la desigual estructura internacional del trabajo generada por el capitalismo mundializado.⁶⁶

En el último tiempo, autores como Alejandro Portes, Jozsef Boröcz y Saskia Sassen han desarrollado este enfoque presentado explicaciones histórico-estructurales para las migraciones internacionales. Para estos eruditos, las migraciones contemporáneas son consecuencia de la serie de transformaciones que ha experimentado el capitalismo desde el siglo XIX, especialmente en lo relativo a la expansión y consolidación de la industria y a las nuevas formas de producción deslocalizadas surgidas en la Europa de la *Golden Age* (Off-Shore). Los trabajos más visibles y fecundos en esta línea son, tal vez, los de la socióloga holandesa Saskia Sassen, para quien la migración funciona como «un sistema mundial de suministro de mano de obra».⁶⁷ Sassen, en un importante estudio presentado en 1988, ha demostrado cómo la economía mundializada ha creado una «nueva geografía de centros estratégicos» y de qué modo esta ha generado masivos desplazamientos a causa de la creciente demanda de diferentes tipos de mano de obra. Para la socióloga, las «ciudades globales», entendidas como nuevos emplazamientos de producción para las industrias de la información en vanguardia y las grandes empresas avanzadas, juegan un papel nodal en el moderno proceso migratorio al demandar profesionales internacionales de alto nivel y a un número ingente de trabajadores pobres con salarios modestos, muchas veces mujeres del sur.⁶⁸ Sassen ha llamado insistentemente la atención sobre el cómo esta nueva configuración en la estructura

⁶⁶ Arango, Joaquín, Enfoques conceptuales y teóricos... pág. 41.

⁶⁷ *Ibem.*

⁶⁸ Véase: Sassen, *The Mobility of Labor and Capital. A Study in International Investment and Labor Flow* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988). Las referencias se extraen aquí del artículo de la misma autora: Actores y espacios laborales de la globalización. En: *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n° 101, 2008, págs. 43 y ss. Disponible en: <http://www.saskiasassen.com/PDFs/publications/Actores-y-espacios.pdf>

internacional del trabajo ha dado paso a nuevas formas de exclusión y colonialismo sobre los inmigrantes pobres, tanto en el Norte como en el Sur.⁶⁹

Para Joaquín Arango, la teoría de los sistemas mundiales ha arrojado luz sobre la importancia de los nexos pasados y presentes entre países y sobre los mecanismos de desarrollo generadores de migración y desarraigo. Sin embargo, su debilidad principal es su inherente rasgo estructural que sólo permite aplicabilidad en el plano mundial, en el que los «migrantes son poco más que peones pasivos en el juego de las grandes potencias y de los procesos mundiales regidos por la lógica de la acumulación del capital».⁷⁰ Por otra parte, como teoría macroestructural y economicista, no contempla en el análisis causal la decisión y peculiaridades de los individuados, por lo que -como apunta Cristina Blanco- el marco de movilidad no resulta *válido* dentro de los contextos socioculturales particulares, en los que «la tendencia a la movilidad o el sedentarismo está arraigada en los diferentes [...] sistemas de valores que las sustentan».⁷¹

En correspondencia a las dificultades que se distinguen en estas explicaciones, nuestra evaluación crítica sobre el conjunto de teorías científico sociales es francamente desalentadora. El estudio empírico de la composición de las corrientes internacionales desde el término de la II Guerra Mundial, revela una complejidad social que difícilmente la teorización puede explicar en su integridad. Como ha dicho Kingsley Davis, la migración ha sido «opaca al razonamiento teórico en general y a los modelos formales en particular».⁷² Esto se pone de manifiesto en la profusión de enfoques y en las limitaciones de cada teorización. La dificultad es empírica como también epistemológica: en la causación de la migración intervienen variables multifacéticas (estructurales, endógenas y subjetivas) esquivas a la generalización cuantificable y que afectan directamente al estatuto epistemológico de cada enfoque como «teoría». Como hemos visto, las

⁶⁹ Para la autora, «Los cambios fundamentales en la organización de la actividad económica ocurridos desde la década de los ochenta están contribuyendo a un crecimiento de empleos de bajos salarios en los centros económicos más desarrollados y estratégicos del mundo, tanto en el Norte como en el Sur global. Tales tendencias, contribuyen, por su parte, a una inseguridad económica generalizada y a nuevas formas de pobreza entre los trabajadores, incluso cuando están empleados». Sassen, Saskia, *Actores y espacios laborales... Ibem.*

⁷⁰ Arango, Joaquín, *Enfoques conceptuales y teóricos... Ibem.*

⁷¹ Blanco, Cristiana, *Las migraciones contemporáneas... pág. 15.*

⁷² Davis, Kingsley, *Social Science Approaches to International Migration [Enfoques desde la ciencia social de la migración internacional]*, en M.S. Teitelbaum y J.M. Winter, (eds.), *Population and Resources in Western Intellectual Traditions*. Nueva York: The Population Council, 1988, pág. 245. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/2808098.pdf>

teorías tienen dificultad en satisfacer sus premisas fundamentales, debido tal vez a que tienden a hacer «afirmaciones grandiosas» que guardan poca relación con su aplicabilidad y su potencial explicativo (el ejemplo más expresivo es el enfoque neoclásico). Estas limitaciones, además, no sólo se derivan de la complejidad inherente del objeto de investigación, sino que también se enmarcan en las debilidades que afectan a las Ciencias Sociales en su conjunto a la hora de explicar el comportamiento humano.⁷³

Si bien algunas migraciones pueden compartir características comunes, en los estudios migratorios una teoría sólo puede tener validez (relativa) para un tipo singular de flujo, como las migraciones laborales en la economía capitalista transnacional o las redes de flujos históricos entre países que han experimentado algún tipo de colonialismo (Francia-Argelia/Inglaterra-India), por lo que los alcances de su aplicabilidad son reducidas. La misma posibilidad de una teoría propiamente dicha en el campo de los estudios migratorios es incierta para algunos pensadores por cuanto asumen la premisa de la «complejidad» de los grupos que estudia y del «desorden del mundo real».⁷⁴ Para el prominente sociólogo experto en migraciones Alejandro Portes, quien ha argumentado contra la idea de teorías abarcales, es correcto hablar más bien de tipologías explicativas, que si bien no son teorías, son «ejercicios intelectuales perfectamente válidos», que permiten «explicar algunas cosas con un margen razonable de certidumbre».⁷⁵ Para Stephen Castles, en cambio, esta solución no es satisfactoria, y la asunción de la diversidad explicacional y la importancia del contexto en los estudios migratorios podrían fomentar la «fragmentación postmoderna del conocimiento», según la cual «todo es específico y que no hay tendencias sociales amplias o patrones institucionales». Para el sociólogo australiano, las migraciones contemporáneas ofrecen cada vez más una diversidad sumergida en «relaciones universales de poder y desigualdad», por lo que necesariamente los estudios migratorios deben ser vinculados a alguna teoría social amplia que explique tales asimetrías.⁷⁶

⁷³ Castles, Stephen, *Comprendiendo las migraciones...* págs. 143-149.

⁷⁴ Para Stephen Castles «Es difícil para un campo interdisciplinar como los estudios migratorios desarrollar un cuerpo de conocimiento consensuado y este problema se ha visto agravado por el rápido crecimiento del campo en los últimos veinte o treinta años». *Ibidem.* pág. 147.

⁷⁵ Citando en: Rodríguez Monter, Myriam, *El fenómeno de las migraciones internacionales: una perspectiva de estudio desde la psicología social y los valores culturales*, Memoria para optar al grado de doctor, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2008, pág. 70.

⁷⁶ Castles, Stephen, *comprendiendo...* pág. 155.

La dificultad principal de las teorías para explicar la movilidad es tal vez la diversidad de sus formas, actores y contextos, como los ejemplificados en el primer apartado de este capítulo. De hecho, debido a su versatilidad, las migraciones son difíciles de definir, medir y conceptualizar, más aún al insertarlas sobre coordenadas temporales y geográficas lejanas a toda realidad contemporánea.⁷⁷ Pero, tal vez, la integridad de la explicación resida justamente en esta intersección: entre la diversidad y la historicidad. Como dijo Anthony Fielding, «quizá la migración sea otro "concepto caótico", que necesite ser "desempaquetado" para que cada parte pueda verse en su propio contexto histórico y social de modo que su importancia en cada contexto pueda entenderse por separado».⁷⁸

1.3 CONTENCIÓN EN LA SOCIEDAD GLOBAL

Migrar es un «derecho» consagrado desde hace más de medio siglo en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En él se prescribe que «Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado» y que «Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país». Sin embargo, en el mismo lapso de tiempo el ejercicio libre y espontáneo de este derecho fundamental se ha visto restringido severamente, llegando incluso a sancionarlo como si fuese un delito. Si en los siglos pasados las migraciones fueron aspectos normales de la vida y el cambio social (como demostramos en el primer apartado), durante el siglo XX las migraciones han tendido a desnaturalizarse, al pasar a ser focos ascendentes de administración institucional y policial. Desde el término de la Segunda Guerra Mundial, las barreras normativas y restrictivas a movilidad humana se han diversificado e intensificado instituyendo nuevas lógicas de discriminación, explotación y alienación, no sólo para los inmigrantes en las sociedades de recepción sino también para los potenciales migrantes, quienes deben sortear una serie de dificultades administrativas antes de abandonar sus respectivos países. Esta inversión histórica significa que la migración se ha convertido progresivamente en un objeto de gobernabilidad y normación en la sociedad global, inversión que fractura negativamente no solo las posibilidades de desarrollo material y subjetivo de los migrantes sino también la esencialidad y

⁷⁷ Arango, Joaquín, Las «leyes de las migraciones»... pág. 9

⁷⁸ Citado en: Arango, Joaquín, Enfoques conceptuales y teóricos... pág. 43

necesidad móvil de aquellos. Esto es lo que hemos definido en la introducción como «contención».

En lo que queda, exploraremos una serie de herramientas represivas que contienen y sancionan la movilidad a nivel local e internacional, atendiendo principalmente a los conceptos de «frontera material» y «frontera subjetiva.» Nuestra propuesta pretende entregar una síntesis personal de los elementos teóricos que dan forma a nuestro concepto de «contención», remitiendo al lector a casos específicos, sin permanecer en ninguno de ellos de forma particular. Nuestro interés central es develar la participación del Estado en los nuevos regímenes de fronteras en el contexto de la globalización. Como veremos en este nudo, las fuerzas coactivas del Estado entraran en franca pugna con un relato liberalizante, el que intentará desbancar la soberanía de estos por la hegemonía del capital. Todos los casos estudiados deben considerarse en su particularidad pero también como el preludeo que nos permitirán entender y contextualizar la función normativa de FRONTEX.

El primer referente a toda forma de contención la constituye la frontera. Para el orden de cosas en las que estamos interesados, entendemos la frontera como la modalidad de un trazado, de una delimitación tanto material (institucional, territorial, etc.) como ideológica (nación, comunidad, ciudadanía) que fija los límites entre la inclusión/pertenencia y la exclusión/desarraigo de las entidades que la traspasan y que se circunscriben en ella.⁷⁹ En su forma institucional clásica, las fronteras surgen junto al Estado-nación, al sistema interestatal moderno y junto a las doctrinas de la geografía política que la justificaron, por lo que reivindicamos su carácter histórico-contractual- político tanto en su definición como en su instauración.⁸⁰ La frontera aquí toma la forma de una «línea abstracta» modelada por una serie de conflictos entre poderes, pero que es visiblemente diferenciable sobre el plano material,⁸¹ que delimita la plataforma territorial (sobre la que desarrolla la vida política y social) y la soberanía (el poder y autoridad legítima última) sobre la que un sistema estatal cobra validez y

⁷⁹ Sánchez, Joan-Eugeni, *Geografía Política*, Ed. Síntesis, Madrid, 1992, pág. 173 y ss.

⁸⁰ Balibar, Étienne, *Fronteras del mundo. Fronteras de la política*. En: *Alteridades*, Vol. 15, n° 30, julio-diciembre 2005, pág 87-96. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/747/74703008.pdf>

⁸¹ Como menciona Peter Taylor, «Con el tiempo las fronteras y las capitales se convirtieron en los dos lugares en cuyo paisaje se veía la huella del Estado directamente impresa. Los paisajes fronterizos, con las aduanas —y los controles asociados a ellas— y la variedad de estructuras defensivas, han pasado a ser lugares estratégicos del mundo moderno». Taylor, J. Peter, *Geografía política. Economía Mundo, Estado-nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 1994, pág. 152.

sobre el cual reivindica la legítima violencia.⁸² Desde el tratado de Westfalia de 1648, el sistema internacional de relaciones entre estados se ha cimentado bajo la diada territorio-soberanía, sometiendo la movilidad desde aquel entonces al control fronterizo que impone el derecho internacional y los intereses particulares (seguridad, desarrollo, etc.) de cada Estado. En el contexto moderno de relaciones interestatales, entonces, los migrantes deben sortear primeramente una frontera abstracta, históricamente construida, pero materialmente visible por medio de sus instituciones (jurisdicción, leyes, etc.), que fija las «normas» en la administración de las personas que desea admitir a través de la reglamentación de visados, pasaportes, permisos de trabajo y residencia.

Si bien el porcentaje de migrantes internacionales dentro de la población mundial se ha mantenido notoriamente estable en los últimos 50 años, quienes desean migrar a otro país se tropiezan cada vez con más obstáculos erigidos por los gobiernos. Estos obstáculos aumentan si se toma en consideración que en el último siglo los Estados-naciones se han cuadruplicado hasta llegar a casi 200, creando para los migrantes nuevas fronteras y controles que sortear.⁸³ Durante los últimos 50 años las reformas a las políticas han restringido las escalas de migración, incluso a medida que han disminuido los obstáculos al intercambio de bienes.

Siguiendo la lógica de la economía política del capital, la mayoría de los gobiernos actualmente regula los flujos migratorios en función de los requerimientos de un fortalecimiento y una unificación económica, y no en función de premisas que reconozcan otras causas e interacciones. Como ha recordado Saskia Sassen para el caso de la Unión Europea, la gobernabilidad severa de los flujos migratorios hacia esa región ha devenido en «estrategia» tanto para robustecer la economía interna de los Estados miembros como para afrontar las «contradicciones del diseño de los marcos formales de su acción política».⁸⁴ En términos de gestión política, como recuerda Sassen, mientras los estados han fomentado la proliferación de acuerdos bi- y multilaterales a fin de fomentar la internacionalización o liberalización del capital, la política migratoria sigue un camino inverso y contradictorio en el contexto de la globalización: primero, por restringir «selectivamente» las normas de acceso y

⁸² *Ibem*, pág. 146.

⁸³ PNUD, INFOME DE DESARROLLO HUMANO 2009, Superando barreras... pág. 2.

⁸⁴ Sassen, Saskia, La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas. En: RIFP, n° 27, 2006, pág. 30. Disponible en: http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:filopoli-2006-27-37938CE5-086B-6191-7366-5BDBADF72E0E/formacion_de_migraciones.pdf

segundo, por administrar los flujos de forma «independiente» a las variables que pudieron originarla.⁸⁵

Esto significa en definitiva que, si bien las fronteras se presentan como absolutas para las soberanías del exterior, las fronteras comportan para los migrantes también una flexibilidad, un filtro selectivo que fija las normas para su admisión. Las fronteras como formas de contención no son absolutas: establecen jerarquías de ingreso y principios de prioridades. Remitiéndonos al concepto deleuziano de «espacio estriado», podemos entender la frontera estatal como una «fortaleza» reguladora del movimiento, como una esclusa que abre o cierra sus compuertas para dejar fluir las corrientes deseadas y contener las no deseadas. Contraponiéndose a la visión de una globalización que pregonaba el fin de la política y el Estado, Deleuze y Guattari, reafirmaron la idea de que «una de las tareas fundamentales del Estado es la de estriar el espacio sobre el que reina», es decir, de hacerlo indivisible y susceptible de cooptación (controlar flujos, capturar capitales o poblaciones, etc.). «Para cualquier estado», continúan, «no sólo es vital el vencer el nomadismo, sino también controlar las migraciones y, más genéricamente, reivindicar una zona de derechos sobre todo el “exterior”».⁸⁶

En la era del capitalismo avanzado, los migrantes de «baja calificación» enfrentan más trabas para conseguir cambios en su tiempo de estancia, pese a que muchos países desarrollados requieren de abundante mano de obra. Aquí, los Estados tienden a ser mucho más ambiguos, tanto en la otorgación de visas como en los permisos de residencia, cuando se trata de trabajadores con pocos conocimientos. En E.U.A, por ejemplo, las visas H1B otorgan ingresos transitorios a los trabajadores altamente calificados, mientras que las visas H2B sirven para trabajadores estacionales no calificados durante un plazo máximo de tres años.

Esto se debe a la opinión de que estas personas, si bien pueden llenar puestos vacantes, también desplazan a los trabajadores locales disminuyendo los salarios (a no ser que exista una baja demanda interna en áreas laborales tales como la construcción, la agricultura o el área de servicios), aunque también existen otros argumentos, como la intensificación de la carga para

⁸⁵ «Hoy en día, la globalización ha multiplicado los tipos de interacción, positivos y negativos, en la mayoría de los procesos económicos —inversión extranjera directa, producción en el extranjero, medidas de austeridad del FMI, acuerdos de libre comercio... Pero la inmigración nunca ha sido reconocida como resultado, al menos en parte, de esas interacciones. La regulación migratoria continúa caracterizándose por su aislamiento formal respecto de la mayoría de las esferas políticas que maneja el Estado nacional, como si la inmigración fuera un evento independiente de las otras acciones del Estado.» *Ibem*, pág. 20.

⁸⁶ Deleuze, Gilles y Guattari, Félix, *Mil Mesetas. Capitalismo...* pág. 389.

los servicios locales (España) o el posible aumento de la delincuencia (Noruega).⁸⁷ En cambio, las políticas de admisión y permanencia suelen favorecer a las personas con más altos ingresos y mayor educación (técnica y profesional). Países como China, Japón y Alemania favorecen la migración de talentos intelectuales y de profesionales de alto nivel simplificando los procedimientos de admisión y mejorando los estatutos jurídicos. En el caso de la Unión Europea, desde 2007 los profesionales de alto nivel de terceros países pueden acceder a la llamada «Tarjeta Azul», un documento que permite a los usuarios «entrar, residir y salir del Estado miembro emisor, y atravesar los otros Estados miembros», «acceder al mercado laboral en el sector de que se trate» y «disfrutar de condiciones de igualdad de trato con los nacionales del país de residencia, en particular, en materia de condiciones laborales, seguridad social, pensiones, reconocimiento de títulos, educación y formación profesional».⁸⁸ Esta segmentación formal del mercado laboral instituye un relato subjetivo que separa la categoría «migrante» en una asimetría que reconoce a los «profesionales internacionales» y a los «inmigrantes», denominación que una nueva forma de segregación.

Los estudios realizados por de la ONU han dejado al descubierto que estas políticas de restricciones van desde los «sistemas de evaluación por puntaje» (Australia, Canadá, Nueva Zelanda), los requisitos tales como las ofertas de trabajo con contrato previo, los cupos de entrada (Emiratos Árabes), hasta los preceptos (implícitos e implícitos) de los acuerdos supranacionales en materia de integración socioeconómica regionales (CEADEAO, MERCOSUR). La ONU también ha observado grandes similitudes en la gestión pública de flujos entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Según los datos aportados, el 92 por ciento de los países en desarrollo y todos los países en vías de desarrollo consultados se inclinan a favor de los trabajadores altamente calificados, mientras que la mitad de los países del primer grupo «no permite» que los familiares del inmigrante temporal lleguen al país a trabajar. Las evaluaciones comparativas en política pública sugieren también que los países en vías de desarrollo son menos propensos al control riguroso de sus fronteras pero que en otros aspectos de la «represión», como operativos y controles aleatorios, infracción por multas, son tan frecuentes como en los países desarrollados.⁸⁹

⁸⁷ PNUD, INFOME DE DESARROLLO HUMANO 2009, Superando barreras... pág. 3 y 100.

⁸⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/114573_es.htm

⁸⁹ PNUD, INFOME DE DESARROLLO HUMANO 2009, Superando barreras... págs. 39 y ss.

La delimitación que la frontera Estatal proyecta no es sólo exterior e inmóvil. Como ha indicado Paolo Cuttitta, aquellas fronteras exteriores que se han fijado políticamente pueden transformarse en «móviles» y ubicarse en «zonas específicas» dentro la plataforma territorial y soberana estatal.⁹⁰ Hacemos alusión concretamente a la capacidad de los Estados de normalizar, fijar y sedentarizar su territorio estableciendo regímenes de fronteras *intra muros* que limitan tanto el despliegue de «otras soberanías» en su interior como el desplazamiento interno de la población. Para Jurgen Habermas estas fronteras son de «tanta importancia como las fronteras [exteriores] del propio territorio», por cuanto contienen al total de la sociedad, que es a su vez objeto de soberanía como matriz de la misma.⁹¹ Esto significa, retomando un concepto weberiano y althusseriano, que el Estado apela a la violencia y a las herramientas de control ideológicos como instrumentos de pacificación y unificación, disolviendo las diferencias en el interior de tal manera de afirmar el reconocimiento de sí por parte de la comunidad que circunscribe. Históricamente, la territorialización del Estado moderno se ha asentado sobre cuatro factores: los cambios en los medios de comunicación, el incremento de las funciones estatales, la concentración administrativa y la relativa nivelación de los súbditos. Estos factores permitirán la consolidación de un centro de poder, una ágil comunicación entre centro y periferia, una homogeneización política e ideológica y una penetración intensiva del Estado en la vida social. En definitiva, permitirían «una integración hacia adentro» o una compactación social que anularía tanto la descentralización de la soberanía como la entropía social.⁹² Tal como ha señalado José Antonio Maraval, en la conformación de las fronteras exteriores el cierre de espacios interiores también se constituido históricamente como «principio de estructuración» de los estados.⁹³

La constitución de fronteras *intra muros*, cuales aseguran un ordenamiento y control de los intereses y la propiedad al interior del espacio, se traduce en una pérdida material de la capacidad humana para movilizarse interna y externamente. Las cifras entregadas por la ONU sobre esta realidad son sorprendentes: más de un tercio de los países del mundo restringe directa e indirectamente el derecho a la movilidad interna. Esta situación es persistente en

⁹⁰ Cuttitta, Paolo, Le monde-frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé. En: Cultures & Conflits, N° 68, Invierno 2007, pág. 61-84.

⁹¹ Habermas, Jürgen, La constelación posnacional, Editorial Paidós, Madrid, 2000, pág. 95.

⁹² Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1992, pág. 71.

⁹³ Maravall, José Antonio, Estado moderno y mentalidad social (siglos XV a XVII), Revista de Occidente, Madrid, 1972, pág. 72.

muchos países donde primaba un «sistema de planificación central» (Belarús, China, Mongolia, Rusia y Vietnam), donde los gobiernos han reducido drásticamente los derechos y las prestaciones de servicios básicos para quienes no se encuentran registrados en sus zonas de residencia y para quienes no cuentan con la documentación necesaria para moverse.⁹⁴ Por otra parte, la ONU ha informado con preocupación que existen varios países donde las barreras administrativas y tarifarias gestionadas por funcionarios públicos -en su mayoría corruptos- aumentan excesivamente los costos y demoras para salir del país. El caso de los emigrantes indonesios es representativo: según informa la ONU, los potenciales migrantes deben costear engorrosos servicios y presentarse ante múltiples reparticiones públicas a fin de conseguir los papeles necesarios para salir del país. La ONU concluye que esta situación se correlaciona con las tasas negativas de emigración que ha presentado el país en el último tiempo.⁹⁵ Otro caso representativo es Eritrea, donde los nacionales y los extranjeros requieren de una visa para poder salir del país; la Human Rights Watch ha informado, además, que en este país existen situaciones en que se niega la visa a los niños cuyos padres no han pagado el 2 por 100 del impuesto al ingreso en el extranjero, lo que vulnera severamente la posibilidad de reagrupamiento familiar en el exterior.⁹⁶ Estas restricciones, que en los últimos 50 años ha tomado la forma de una negación formal, contravienen gravemente la Declaración Universal de Derechos Humanos y los principios del catecismo neoliberal, obstaculizando el despliegue del pleno derecho a acceder a una forma de vida cívica, económica y socialmente dignas.

La dimensión *intra muros* de la frontera ha repercutido además negativamente sobre las sociedades nómades contemporáneas, cuales en el último siglo han sufrido un debilitamiento progresivo de sus estructuras sociales a causa de las políticas del Estado, que procura su inmovilización e integración. La instauración del poder colonial y estatal *intra muros* ha obstaculizado la «dinámica interna» de estos grupos, al introducir nuevas actividades económicas, transformar la propiedad de la tierra, desorganizar los poderes internos y trazar fronteras administrativas en sus territorios de tránsito. Como ha señalado Khanazov, esta actitud de los poderes centrales del estado no es nueva en la historia y se relaciona con formas ideológicamente contrapuestas de concebir la libertad y la vida social. «A los ojos de los

⁹⁴ PNUD, INFOME DE DESARROLLO HUMANO 2009, Superando barreras...pág. 42, cuadro 2.3.

⁹⁵ *Ibem*, pág. 45.

⁹⁶ Véase: Human Rights Watch, World Report 2007. New York: Human Rights Watch. Pág. 115 y ss. Disponible en: <http://www.hrw.org/legacy/wr2k7/wr2007master.pdf>

nómades», escribe Kanazhov, «un agricultor es un esclavo porque está atado a un lugar y esclavizado por su arduo trabajo», lo que significa, como hemos señalado más arriba, que para los nómades su mayor valor es la libertad, suscrita por el movimiento. En cuanto a los sedentarios, «les obsiona el deseo de que los nómades *cesen* de moverse». Estas diferencias se ponen de manifiesto en las primeras descripciones sumerias de los nómades (o amoritas) de las que tenemos registro (2600 a.C.). En estos documentos se describe a los nómadas despectivamente, caracterizándolos como lobos ladrones de ganado, como gente que come carne cruda y como hombres sin dios ni hogar. Ya en el siglo II a. C. el rey nómida Masananes había decretado una política de sedentarización obligatoria en el África del Norte, una política que sería continuada por los romanos.⁹⁷ A lo largo de los últimos 50 años, las sociedades nómades han debido soportar la presión de la vida moderna urbana, que progresivamente los ha desplazado (acorralados) hacia la periferia del sistema económico, desestabilizando su existencia milenaria y su relación con el entorno y los recursos espontáneos. En un informe para la UNESCO, el eminente antropólogo André Bourgeot ha concluido que la intervención sistemática del Estado y sus actividades adjuntas en el territorio ha perturbado el «control social» instaurado por los nómades en sus zonas de tránsito, intervención que ha terminado por romper el equilibrio de los espacios para el cumplimiento de su ciclo anual de producción.⁹⁸

Esta dimensión clásica de frontera, que es tanto abstracta como material (física), y que está asociada directamente con la emergencia del Estado moderno, configura no sólo la cartografía política del mapa, sino también una diferenciación entre personas. Como han señalado autores como Mignolo, Quijano y Balibar, las fronteras físicas proyectan metafóricamente un discurso que inventa categorías que dan cuenta de una deseada diferenciación racial, cultural o de género. Categorías que generan un discurso entre el «ellos» y el «nosotros», referidas a la pertenencia o no de una comunidad dada. Desde la Revolución

⁹⁷ Citado en: Berman, Morris, Historia... pág. 208, véase también pág. 284 y 285, nota 24.

⁹⁸ La realidad es mucho más compleja y peor que esto. El mismo Andre Bourgeot advierte que «La mayoría de las sociedades nómadas van a verse afectadas, en diverso grado, por la marginación económica y política» instaurada por la dinámica normativa del Estado. Asegura que las políticas estatales en materia de nomadismo pastoral, «adoptan esencialmente la forma de intervenciones de carácter técnico, como por ejemplo, la perforación de pozos públicos, cuyos efectos sobre el medio ambiente (sobreexplotación de los pastizales, desaparición de la vegetación y consiguiente erosión) provocan el desequilibrio de los ecosistemas» sobre los que se desplazan los nómadas. CORREO DE CORREO DE LA UNESCO, Los nómades, una libertad condicional, noviembre, 1994, pág. 10. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000983/098363so.pdf>

Francesa, la idea «nación» han regido los términos de esta diferenciación en el Sistema Internacional de Estados, afirmando la vinculación cultural, lingüística e ideológica de una comunidad del Estado a una determinada ubicación geográfica. Según Joan-Eugeni Sánchez, la idea de nación se levanta sobre aquellos elementos «ideológicos-culturales que permiten aglutinar el territorio, dando relevancia al hecho homogeneizador-diferencial en el ámbito ideológico cultural». Es decir, la nación es el un macrorelato idealizado de las practicas, los sentimientos, las ideas, símbolos públicos, etc., que una comunidad asigna como relato oficial de su constitución histórica; la noción de nación es el espectro ideológico deseado y normal en el que se apoya la estructura del Estado moderno, con el que comparte la territorialidad, el espacio geográfico (aunque, como recuerda Hobsbawm, las naciones no siempre han coincidido con la territorialidad de los Estados).⁹⁹

Aunque aquí no nos interesa la construcción histórica de esta noción subjetiva, debemos recalcar la «historicidad» de este término en el ámbito de la práctica social referida a la contención. Para esto postulamos que la nación, en tanto construcción ideológica, opera como una «frontera imaginaria» que separa y normaliza la condición entre ciudadano-sujeto nacional y no ciudadano-extranjero. Como ha sostenido Balibar, de este tipo de relación emergen fronteras que dejan de ser realidades puramente exteriores para tornarse fronteras internar «invisibles, situadas en todas partes y en ninguna».¹⁰⁰ Esta configuración imaginaria de la contención no se presenta puramente en un ámbito subjetivo, sino que se presenta de manera inminente en las relaciones sociales, gobernadas por la jurisdicción del estado que define la pertenencia de ciertas personas a la nación a través de prácticas de «reconocimiento». Así, las fronteras interna también puede entenderse como prácticas divisorias que legitiman la distinción nacional/extranjero, posibilitando su emplazamiento a hacia nuevas formas de racismo, explotación, identificación y castigo penal.¹⁰¹

⁹⁹ Véase: Hobsbawm Eric, La era de la revolución, cap. 7: Nacionalismos, Ed. Crítica, Buenos Aires, 1997.

¹⁰⁰ Citando en: Mora, Belvy y Montenegro, Marisela, Fronteras internas, cuerpos marcados y experiencia fuera de lugar. Las migraciones internacionales bajo las actuales lógicas de explotación y exclusión del capitalismo global. En: Athenea Digital, n° 15, primavera 2009, pág. 5. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2965509.pdf>

¹⁰¹ En relacion a estas dos últimas Belvy y Montenegro señalan que «estas se encuentran imbricadas en procesos más amplios de racialización en los que se entremezclan los rasgos culturales con el color de piel de ciertos cuerpos». Para ejemplificar esto las autoras citan el art. 11 de la Ley Orgánica española 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana que dispone que «los extranjeros que se encuentren en territorio español están obligados a disponer de la documentación que acredite su identidad y el hecho de hallarse legalmente en España, con arreglo a los dispuesto en las normas vigentes», pudiendo ser requeridas

El elemento primordial de reconocimiento y diferenciación entre nacional/extranjero es el referido a la «ciudadanía». Como recuerda Castles, «ser un ciudadano es parte del “sentido común en el estado-nación moderno [...] Designa que se es miembro de la comunidad nacional, señalado visiblemente por la posesión del pasaporte, certificado de nacimiento o certificado de nacional apropiados».¹⁰² La suposición subyacente es que existe una unidad cultural suficiente y un acuerdo básico sobre las reglas relativas a la convivencia social. Sin embargo, estos principios transparentes del Estado-nación se encuentran lejos de la realidad para los inmigrantes y, incluso, para lo que poseen la ciudadanía.

Si bien han existido avances en cuanto a los requisitos para adquirir la ciudadanía tras el término de la II G.M., la gran mayoría de los países occidentales sigue regulando la capacidad de movilización de sus inmigrantes desde este relato. Como ha apuntado Castles, algunos estados han creado principios jurídicos de ciudadanía que ocultan una graduación considerable de derechos y libertades reales para los inmigrantes postulantes a ella. Así, por ejemplo, desde los atentados a las Torres Gemelas y la crisis de 2007 los Estados miembros de la UE, reticentes a otorgar la ciudadanía a sus residentes inmigrantes antiguos, han legislado a favor de del denominado «residente de larga duración», un estatuto civil menor que incluye una serie de derechos comparables, pero no iguales, a los de los ciudadanos de la Unión.¹⁰³ La no otorgación de ciudadanía o la privación de ella, ya sea por motivos políticos o sociales, devienen en una forma «legítima» de marginación que priva a los inmigrantes de las garantías, beneficios, deberes y derechos que entrega de iure la ciudadanía y el estado social europeo; no poseerla configura un tipo de desarraigo que en la práctica social se traduce en la imposibilidad de ser y participar en la vida pública y en la imposibilidad de acceder a una vida social, económica y políticamente igualitaria. Aunque estas formas de marginación no son exclusivas de nuestra época (en la antigua *polis* griega mujeres, esclavos y extranjeros eran privados de ciudadanía), estas formas de marginación social se hacen más complejas y acuciantes en era del capitalismo globalizado: en Europa Occidental existen alrededor de 13 millones de residentes

su identificación a tenor del art. 20.1 de dicha norma [...] a tal efecto, forzoso es reconocer que, cuando los controles policiales sirven a tal finalidad, determinadas características físicas o étnicas pueden ser tomadas en consideración en ellos como razonablemente indiciarias del origen no nacional de las persona que las reúne». *Ibem*, págs. 10 y 11.

¹⁰² Castles, Stephen, Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global. En: *Anales de la Cátedra Francisco Suarez*, n° 37, 2003, pág. 11. Disponible en: http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido37_1.pdf

¹⁰³ Triandafyllidou, Anna, Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía. En: *Revista CIDOB d' Afers Internacional*, n° 69, 2005, pág. 44.

que han migrado fuera de la Unión Europea, pero a los que les ha sido imposible convertirse en ciudadanos por razones jurídicas o sociales. En los países en los que el *ius sanguinis* (ciudadanía por ascendencia) todavía prevalece, los niños nacidos de padres extranjeros permanecen extranjeros en el único país que conocen. En Japón, la exclusión de los descendientes de los trabajadores forzados coreanos va ahora por la cuarta y quinta generación. En E.U.A -un país cuya imagen nacional se basa en la inclusión de los migrantes- sectores enteros de la economía se basan en el trabajo indocumentado, como mexicanos y otros latinoamericanos.¹⁰⁴

Es importante ampliar la concepción del control migratorio en relación exclusiva a los tipos de frontera que hemos descrito hasta ahora y entender que esta no es la única limitante de los flujos migratorios ya establecidos. Como ha señalado la socióloga Belén Silva Rojas, «el control migratorio tiene una dimensión creativa, productiva, que impacta duramente al objeto/sujeto que persigue». La detención de inmigrantes juega un rol importante en esta producción en cuanto ocurre sin distinciones de situación. Los centros de detención han contribuido a abrir un espacio en la construcción de un relato que mira el proceso de migración como un delito y al sujeto migrante como un delincuente a priori. Los centros de detención pueden ser definidos como espacios de confinamiento para inmigrantes indeseados que surgieron en la década de 1980, cuales se localizan preferentemente en las zonas periféricas de los centros urbanos. Son instancias que se han extendido por toda la Unión Europea, especialmente en las zonas francas del Mediterráneo, como España (8), Portugal (1) e Italia (13), y los E.U.A (200). Como señala Belén Silva, si bien estos centros no inhiben el intento migratorio, tienen importantes consecuencias para el libre desplazamiento prescrito en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pues redefinen las trayectorias migratorias y promueven obstáculos a la migración circular o de retorno. Por otra parte, como ha denunciado Amnistía Internacional y la Human Rights Watch, estos centros crean y reproducen una visión deshumanizada de su población por las numerosas violaciones de derechos humanos en que incurrir (privación de libertad arbitraria, ausencia de orden judicial, derecho a un abogado, falta de servicios básicos, deportación arbitraria, etc.).¹⁰⁵

¹⁰⁴ Castles, Stephen, Jerarquías de ciudadanía... pág. 12.

¹⁰⁵ Rojas Silva, Belén, Indeseados, vulnerables y en movimiento. Migración y detención hoy. En: Rev. Sociedad y Equidad, n° 2, julio de 2011, pág. 350-363.

A lo largo de este apartado hemos explorado un conjunto de herramientas represivas que imposibilitan, norman, jerarquizan y sancionan el movimiento humano. Ciertamente la lista que hemos presentado es parcial y no necesariamente corresponde a los instrumentos más generalizados por los gobiernos. Sin embargo, llegados a este punto debemos mencionar lo que para nosotros constituye la última y más importante frontera en cuanto a la contención de las migraciones se ha concebido en la UE: FRONTEX.

Si las políticas migratorias en Europa Occidental marchaban por un orden disperso desde fines del siglo XIX, con la multiplicidad de medidas restrictivas como consecuencia de la crisis del petróleo de 1973, las sociedades de la Unión proyectan por primera vez un consenso unánime sobre la necesidad de poner un punto de defensa restrictivo a las subsiguientes generaciones de inmigrantes, necesidad que terminaría dando luz a la idea de la Europa fortaleza.¹⁰⁶ Tras el desmoronamiento del «bloque del este» y con la desaparición de la amenaza militar real que entrañaba la Guerra Fría, los países miembros de la Unión Europea materializan las necesidades de seguridad y defensa comunitarizando sus políticas migratorias en el orden de una producción jurídica creadora, neutralizadora y excluyente de la otredad migrante.¹⁰⁷ En el horizonte material de las dinámicas de contención de la tercera postguerra, FRONTEX o la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (operativa desde 2005) se erige como el último eslabón normativo y restrictivo de los flujos migratorios intra y extraeuropeos. Como un brazo armado de los países de la Unión, FRONTEX despliega operaciones de control estadístico-analítico a través de equipos técnicos en coordinación con equipos de intervención militar y policial (RABITS-Rapid Border Intervention Teams), quienes precisan y neutralizan los posibles «riesgos» o «peligros» en las fronteras de los Estados miembros.¹⁰⁸

Como hemos estipulado en nuestros objetivos, en el siguiente capítulo estudiaremos la trayectoria de las migraciones europeas desde el término de la II G. M. con tal de profundizar en base a conocimientos histórico la constitución de lo que se ha dado a llamar la Fortaleza Europea.

¹⁰⁶ Bascherini, Gianluca, Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada. En: ReDCE, n° 10, Julio-Diciembre de 2008, pág. 63.

¹⁰⁷ Mora, Belvy y Montenegro Marisela, Fronteras Internas, cuerpos marcados y experiencia de fuera de lugar. Las migraciones internacionales bajo las actuales lógicas de explotación y exclusión del capitalismo global. En: Athenea Digital, n° 15, 2009, pág. 15-19.

¹⁰⁸ Bermejo Casado, Rut, El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras internas de la UE. La creación de FRONTEX. En: CIDOB d' Afers International, n° 91, pág. 29-62.

CAPITULO SEGUNDO

HACIA UN CONTINENTE DE INMIGRACION: DE LA INMIGRACION COMO SOLUCION A LA MIGRACION COMO PROBLEMA

Y dado que vivimos en una en que todas las demás relaciones y valores humanos están en crisis... la xenofobia parece estar en vías de convertirse en la ideología de masas de este final del siglo XX
Eric Hobsbawm, 1992.

En el transcurso de los cuarenta y cinco años que median entre el término de la Segunda Guerra Mundial y la caída del Muro de Berlín, los movimientos de personas en la región oeste del Telón de Acero evolucionaron desde una fase histórica de extroversión migratoria a otra de introversión migratoria, o, dicho de otro modo, Europa pasó a ser progresivamente un continente de inmigración. El punto de inflexión entre los dos movimientos históricos reside en los años que siguieron al término de la Segunda Guerra Mundial, acrecentando el patrón de entrada a fines de 1980 y a lo largo de toda la década de 1990, años en que las agitaciones políticas en el Tercer Mundo, los resabios de la descolonización y la inestabilidad de los antiguos socialismos, intensificaron los desplazamientos de refugiados, solicitantes de asilo y de migrantes económicos hacia los Estados miembros de la UE.

Cuando las percepciones políticas hubieron de aguzar lo suficiente los temores de una brusca «inundación», gran parte de los Estados de la Europa Occidental decidieron poner término al avance de la inmigración definiendo políticas altamente selectivas y restrictivas para los inmigrantes. Con el pretexto de frenar la inmigración «indeseada» y las consecuencias asociadas a ella, y fundados en una concienciación común de seguridad interna, los países miembros de la futura UE institucionalizaron desde entonces una serie obstáculos a la migración continental aumentando los controles policiales, elitizando los requisitos para la otorgación de la ciudadanía, disminuyendo las cotas para la aprobaciones de las solicitudes de asilo, creando nuevos centro de reclusión asistida para inmigrantes e intensificando los controles fronterizos en los márgenes exteriores de los países de la Unión. Este conjunto de políticas han definido lo que en la actualidad se ha dado a llamar la «Fortaleza Europea», un término contencioso ampliamente difundido en la opinión pública continental, que designa por medio del recurso al símbolo de la «contención» la naturaleza aislacionista y segregadora de los estados miembros de la UE frente a la inmigración.

Como señalamos en la introducción, creemos que un acercamiento a la historia reciente de los flujos migratorios en la Europa Occidental puede materializar mejor los preceptos históricos que dieron origen a la «Fortaleza Europea» y la orientación de su gestión en la prevención y contención de los inmigrantes que se dirigen hacia los países de la actual UE. Para ello estudiaremos los rasgos generales de las trayectorias migratorias en y hacia el occidente europeo desde el término de la II G. M., vislumbrando fundamentalmente los elementos políticos problemáticos para los Estados miembros de la UE que configuraron las sucesivas políticas restrictivas sintetizadas bajo nuestro concepto. En lo que atañe a los movimientos intra europeos y la configuración de los subsiguientes movimientos migratorios, la Segunda Guerra Mundial debe tomarse en consideración en cuanto evento secular crítico, pues cierra el ciclo histórico de las migraciones europeas a los territorios de ultramar. En efecto, tras la Segunda Guerra Mundial se invierte progresiva y totalmente la relación histórica entre Europa y emigración ultramarina, dando paso a un nuevo balance de movimientos al interior del continente europeo.¹⁰⁹ Si bien en la inversión total y definitiva de este balance operan múltiples factores, como son la lógica geopolítica de la Guerra Fría que motivó la huida permanente de miles de personas al oeste del telón, el surgimiento del Estado social, el boom económico de la *Golden Age*, la caída del Muro de Berlín y la creación del espacio comunitario en la UE, hemos decidido reducir la complejidad asumiendo la variable que aquí llamamos «desencadenante estructural migratorio», es decir, el marco global de circunstancias que dieron origen y caracterizaron a los determinados tipos de migración. Este orden nos permite reducir

¹⁰⁹ Dada las dimensiones del conflicto, la Segunda Guerra Mundial produjo migraciones en cadena que contribuyeron a la modelación del mapa de nacionalidades que tuvo lugar en el centro y este de Europa durante la Guerra Fría; a lo largo del conflicto, los desplazamientos habían generado una ingente reserva de mano de obra para los países beligerantes, lo que tuvo una enorme importancia económica para los países durante el periodo de la reconstrucción, especialmente en aquellos donde los desplazados rehusaron volver a sus países de origen, ya sea por temor a represalias, como los soviéticos, o por la imposibilidad material de volver a la madre patria, como algunos de los polacos judíos en Alemania. Hacia 1960 el balance entre salidas y entradas había salido por primera vez en su historia de los números rojos, por una escasa diferencia de 200.000 emigrantes más respecto a los inmigrantes. Esta situación estuvo dada en gran medida por el cambio de énfasis de las instituciones encargadas de la repatriación de los desplazados y los refugiados de guerra. La Asamblea General, por la que se había creado la Organización Internacional de los Refugiados (OIR) en 1947, decreto que «no será obligado a regresar a su país de origen ningún refugiado o persona desplazada [que exprese razones válidas en contra de dicho regreso]». Este cambio de énfasis de la repatriación al reasentamiento suscitó las críticas de los países del bloque oriental, que alegaron que el reasentamiento era un medio para conseguir una fuente fácil de mano de obra, y una forma de dar cobijo a grupos subversivos que podrían poner en peligro la paz internacional. Véase: Bade, Klaus, *Europa en movimiento. Las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días*, Ed. Critica, Barcelona, 2003, pág. 245. Der Wee, H., *Prosperidad y crisis 1945-1960*, Ed. Critica Grijalbo, Barcelona, 1986, pág. 67 y ss.

la complejidad del fenómeno migratorio europeo en grupos estables, cerrados e identificables, sin superponer los datos y las conclusiones que se derivan de la particularidad de otras formas de migración. Para esto y en base a los estudios migratorios del historiador Klaus Bade hemos elaborado una secuencia de cuatro grandes grupos migratorios, todos ellos de alta trascendencia en las percepciones de la opinión pública europea y en la configuración de las políticas públicas que llevaron hacia la denominada «Fortaleza Europea».

En el panorama de migraciones en y hacia Europa tras el termino de la Segunda Guerra Mundial y hasta el año 1990 hemos podido identificar cuatro grandes grupos: las migraciones de reasentamiento étnico tras el fin de la gran guerra; las migraciones eurocoloniales, coloniales y poscoloniales; las migraciones transnacionales de trabajadores temporales; y las migraciones de solicitantes de asilo e inmigrantes ilegales provenientes del Tercer Mundo. Los tres primeros movimientos van en su conjunto y orden cronológico desde 1945 hasta mediados de 1980. El cuarto grupo corresponde a lo que se ha denominado migraciones extra muros o simplemente movimientos de inmigrantes, que van desde 1980 y a lo largo de toda la década de 1990.¹¹⁰ A lo largo del eje temporal, cada uno de estos movimientos en su particularidad provocó en los estados miembros de la Unión resquemores de tipo racial, político y económico y planteó la necesidad a los legisladores de redefinir los preceptos jurídicos y políticos que regulaban el ingreso y la movilidad de los inmigrantes. En este capítulo nos centraremos en estudiar tres de las cuatro formas globales de migración que hemos descrito: 1) las migraciones coloniales y poscoloniales; 2) las migraciones transnacionales de trabajadores temporales; y 3) las migraciones de solicitantes de asilo provenientes del Tercer Mundo. La muestra de la secuencia sigue un orden cronológico que completa el rango temporal abarcado en este informe. Debido a la inexactitud y dispersión de las cifras de inmigración hemos prescindido en este capítulo de las tablas de datos con el fin de entregar cifras únicas pero representativas del volumen de inmigrantes en cada uno de los grupos descritos. Estas cifras han sido tomadas en su mayoría de la obra de Klaus Bade quien utilizando referencias transversales ha logrado llegar a cifras realistas con un margen reducido de incertidumbre.

¹¹⁰ Recchi, E. (et al.), Intra-EU Migration: A Socio-demographic Overview, Pioneur working paper, 2003/2, Florence, Ciuspo, pág. 7. En: Santacreu Fernández, Oscar A., Tendencias actuales de las migraciones europeas. En: Revista Alternativa... pág. 36 y 37.

2.1 MIGRACIONES COLONIALES Y POSCOLONIALES

En el año 1939, M. J. Bonn, un inmigrante alemán que ejercía la docencia en Londres, acuñó el concepto de «descolonización» para describir el proceso de desmantelamiento de las relaciones de dominio que desde el siglo XIX Europa había forjado con los países del Tercer Mundo. Sin embargo, no fue hasta el término de la Segunda Guerra Mundial que la era del periodo colonial llegaba a su fin. En efecto, la guerra había hecho tambalear definitivamente el proceso de descolonización iniciado tras el término de la I G.M., acelerando el proceso de emancipación al que la Guerra Fría dio un fuerte empuje. Entre las consecuencias de la descolonización que atañen a nuestra problemática, se destacan en Europa dos grandes movimientos migratorios que configuraron la base social y política de las posteriores restricciones a la inmigración: en un primer momento llegaron, junto con sus familias, colonos europeos que habían ocupado puestos en las administraciones y tropas coloniales. Entre 1940 y 1970, afluyeron a Europa entre 6 y 7 millones de estos inmigrantes eurocoloniales, los que procedían fundamentalmente de Kenia, la India, Malasia, África del Norte, el Congo, Indonesia, Angola y Mozambique. Durante este periodo las distintas fases de la descomposición colonial en cada nación y los «contactos tradicionales» con las antiguas metrópolis¹¹¹ habían determinado las zonas de origen, las direcciones y las intensidades de estos movimientos. En otras ocasiones, estas migraciones habían sido impulsadas por los intereses de la antigua «madre patria», la que buscaba mano de obra barata para las actividades cualificadas y no cualificada que bajo las condiciones de trabajo y salario la población autóctona ya no estaba dispuesta a aceptar. Como señala el historiador de la migraciones Colin Holmes, los intereses de los gobiernos por conseguir mano de obra durante estos años contribuyó a mistificar las migraciones coloniales de «retornados» y a configurar una relato oportunista e ideologizante que separaba los movimientos de personas entre «buenos inmigrantes» y «malos inmigrantes». Entre estos mitos, figura en Gran Bretaña la llegada del Empire Windrush al puerto de Tilbury en 1948, considera por dos décadas como el «anclaje simbólico» de las cadenas migratorias tradicionales. Estos inmigrantes eurocoloniales provenientes de Jamaica no eran los primeros inmigrantes del Caribe, sin embargo, su llegada

¹¹¹ Véase Capítulo 1, Intermezzo: algunos enfoques recurrentes en los estudios migratorios. Pág.

fue ampliamente aceptada y promovida por los gobiernos ingleses en el contexto de la reconstrucción y la bonanza económica de la «golden age».¹¹²

El segundo movimiento, y que es el que reviste de importancia para nosotros, fue el de las tropas coloniales auxiliares y de otros colaboradores coloniales, los que abandonaron el territorio al mismo tiempo que las potencias coloniales o poco después. Aunque las cifras son imprecisas debido a los diversos medios de ingreso, se estima que cerca de un millón de estos inmigrantes entraron a las fronteras europeas occidentales junto a sus familias. Este grupo estaba conformado por inmigrantes no europeos procedentes de las colonias, de escasos recursos y pocas habilidades lingüísticas, que huían en su mayoría de las represalias y de las inestabilidades que afectaban a los países recién independizados. Sin embargo, a diferencia de los migrantes eurocoloniales, quienes tendían afinidades culturales y lingüísticas con las antiguas metrópolis, los migrantes no europeos sufrieron en Europa discriminaciones de tipo social y económica. Esto se debía en parte a que las antiguas estructuras mentales de subordinación y racismo perduraban parcialmente en algunos países, especialmente en aquellos cuyo historial colonial tenía raíces más profundas (Holanda, Inglaterra y Portugal). Durante la década de 1960 y 1970 los inmigrantes coloniales no europeos que habían pertenecido a los ejércitos se encontraron en situaciones deplorables en los países de acogida; muchos de ellos habían sido abandonados por las antiguas instituciones militares y muchos otros fueron perseguidos como «traidores» y «colaboradores», y algunos asesinados. Un ejemplo de esto se vio con el caso de los moluqueños en los Países Bajos, que en otros tiempos habían pertenecido a las tropas de elite holandesas en las Indias Orientales, y que para llamar la atención de su deplorable situación llevaron a cabo en junio de 1977 el famoso secuestro de un tren y una escuela.¹¹³ Situaciones de vida similares se registraron en Inglaterra con los indios del África Oriental asentados en los barrios londinenses de Nottinh Hill, y en Francia con los Harkis argelinos, llamados despectivamente «beurs», los que fueron arrojados en condiciones miserables a los «campos de tránsito», donde algunos vivían aun en la década de 1990.¹¹⁴

¹¹² Holmes, Colin, *John Bull's Island. Immigration and British Society 1871 -1971*, Lenders. 1992, pág. 226.

¹¹³ Véase: http://elpais.com/diario/1977/06/12/portada/234914403_850215.html

¹¹⁴ Tribalat, Michele (éd.), *Cent ans d'immigration, étrangers d'hier, français d'aujourd'hui*, Paris, 1991, pág. 165. Disponible En: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20164672?uid=307675581&uid=2460093775&uid=3737784&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=3&uid=16733688&uid=67&uid=2460092575&uid=62&sid=21102793410703>

La presión migratorio poscolonial había inducido a las potencias coloniales europeas, sobre todo a Gran Bretaña y Francia, a emprender una búsqueda precaria de restricciones políticas cada vez más rigurosas para la inmigración de los no europeos. Entre estas reformas, que manifestaban claramente el agotamiento de la raíz imperial, podemos mencionar la serie de leyes contenidas en la «Commonwealth Immigrants Acts» (1962-1981) que puso por primera vez en su historia un control riguroso a los migrantes provenientes de la «Commonwealth». A través de la nueva legislación, Gran Bretaña buscaba limitar a los ciudadanos de la Commonwealth a adquirir la plena ciudadanía británica y a negar el pasaporte que les había permitido migraciones ilimitadas en otros tiempos (British Nationality Act, 1981).¹¹⁵ Con estas reformas, se privaba a los habitantes de los doce British Citizens diseminados por todo el mundo a viajar al cual en otrora había sido la «madre patria» de la que dependieron durante décadas.

En su conjunto, estas restricciones estaban alimentadas en rasgos de un eurorracismo que definía a los europeos con imágenes exclusivas de sí mismos y a los inmigrantes extranjeros con asociaciones entre el color, la falta de capacidades para adaptarse y los guetos. Políticos como Enoch Powell (con su famoso discurso «Rivers of Blood»), Margaret Thatcher (que legitimaba los temores de la población de ser «inundados por otras culturas») y Le Pen en Francia (en cuyo discurso predominaban palabras como «islam» y «gueto»), agitaban a las corrientes de opinión pública y a los partidos populistas a legislar y a crear programas sociales contra los «blacks» y los árabes («beurs» o hijos de inmigrantes magrebíes nacidos en Francia) a favor de nociones como el «carácter nacional» y la «identidad nacional».¹¹⁶ Incluso donde existía voluntad para legislar a favor de los inmigrantes, seguían existiendo diferencias sustanciales en la representación y trato de los migrantes «integrables» (católicos), procedentes de los territorios de ultramar (Guadalupe, Martinica, Falkland), y los inmigrantes «indeseables» (musulmanes), procedentes del Magreb y de Medio Oriente, contra los que se cometían brutales excesos (Paki-Bashing).¹¹⁷

¹¹⁵ Bascherini, Gianluca, Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada. En: Revista de Derecho Constitucional Europeo (ReDCE para las siguientes notas), nº 10, Julio-Diciembre de 2008, págs. 66 a 69.

¹¹⁶ Podemos mencionar la campaña Halt Immigration Now o la British Campaign to Stop Immigration (1972). En el mismo contexto estaba el programa electoral racista del conservador Peter Griffin para las elecciones de la cámara de 1964. Véase: Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 253 y 254.

¹¹⁷ Una traducción aproximada sería «dar porrazos a los pakis». Paki es el nombre despectivo para los paquistaníes o en general para cualquier nativo del subcontinente indio, o a cualquiera que no parezca lo suficientemente blanco.

Si bien las políticas contra las migraciones poscoloniales respondían a una coyuntura específica, la evaluación final para nosotros es significativa. Por primera vez en su historia, los principales gobiernos europeos con pasado colonial ponían fin a un consenso tácito que había permitido una movilidad casi ilimitada a los inmigrantes cuando sus condiciones materiales lo permitieron. Si bien estas políticas marchaban por un orden disperso y contradictorio, en su conjunto jugaban sobre la baza de la xenofobia y del mantenimiento de un estatus de inferioridad para los inmigrantes. La evolución de estas medidas, según el concepto desarrollado por Franz Fanon y aplicado después por R. Miles, se ha descrito como «racialización» («racialisation») de la política migratoria europea, un proceso cuyo relato se construyó a partir de la idea de «misión civilizadora» que se retrotraía al dominio colonial decimonónico. A partir de este momento se inauguraba en la Europa Occidental una conciencia de restricciones y discriminaciones hacia los extranjeros no europeos elevada a rango institucional; la inmigración se convertía poco a poco en un tema político conflictivo¹¹⁸ y contradictorio, pues se conjugaban en los debates políticos cuestiones relativas a la integración de los inmigrantes asentados («ethnic minorities») y a la restricción y selección de los potenciales inmigrantes.

2.2 MIGRACIONES TRANSNACIONALES DE TRABAJADORES TEMPORALES

Las migraciones transnacionales de trabajadores hacia los estados industrializados del centro, el oeste y el norte de Europa desde 1950 hasta 1973, corrió casi en paralelo al movimiento de los migrantes poscoloniales. Sin embargo, y a diferencia de estos últimos, las migraciones de trabajadores fueron predominantemente movimientos intraeuropeos con perspectiva «temporal», cuyo saldo fue de unos 15 millones de personas, casi el doble del total de migraciones poscoloniales.¹¹⁹ Aunque existen problemas en la elaboración de estadísticas, estas cifras de por sí sugieren que el impacto económico, social y político que tuvo la movilidad internacional de mano de obra no fue en lo absoluto residual. Por tercera vez en la historia del siglo XX europeo, el continente comenzaba a movilizarse masivamente, aunque en circunstancias completamente nuevas, por lo que era de esperar que estos desplazamientos

¹¹⁸ Prueba de ellos fue la creación de asociaciones defensivas y ofensivas, como la Birmingham Immigration Control Association and Southall Residents Association (1960) y el ya mencionado Frente Nacional francés al mando de Le Penn (1966).

¹¹⁹ Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 256.

excitaran los efectos de los problemas que suscitaron. Como veremos, estos movimientos generaron preocupación y respuestas severas en los gobiernos nacionales y se convirtieron en un foco ascendente de interés para los estudios académicos.¹²⁰

Las zonas de orígenes principales estaban situadas en la costa mediterránea europea (Portugal, España, Italia, Yugoslavia, Grecia), incluyendo a Turquía; algunos países de la zona afronediterránea también se transformaron en expulsores de mano de obra (especialmente Argelia), aunque esto se debía más bien a las consecuencias esperadas del proceso de descolonización. A lo largo del eje temporal, estos trabajadores se dirigieron fundamentalmente a tres economías industriales del norte: Francia, la República Democrática Alemana (RFA en adelante) y Suiza, países que desde 1950 comenzaban a experimentar un extraordinario desarrollo económico y los que en su conjunto habían absorbido a casi el 90 por ciento del total de trabajadores extranjeros. Países como Bélgica y Holanda les siguen con un 7 por ciento, mientras que el resto se dispersó entre Inglaterra, Austria y Suecia.¹²¹ Aunque este no es lugar para analizar pormenorizadamente las transformaciones económicas a que dieron lugar las migraciones de trabajadores, es importante mencionar alguna de las características del crecimiento económico que experimentó la Europa Occidental entre 1950 y 1973.

Historiadores de las migraciones como Klaus Bade y Josefa de la Torre, junto al consenso básico entre los historiadores económicos, señalan que un factor determinante para las migraciones acaecidas entre 1950 y 1973 fue sobre todo la escala de categorías resultante de los distintos niveles de desarrollo económico tras los años de la reconstrucción europea. En lo sustancial, plantean, estas migraciones se habrían producido a partir de las desigualdades económico-regionales entre el norte y el sur, lo que habría configurado a lo largo del eje temporal un puente de interdependencia «centro periferia intraeuropea», característico de las economías duales.¹²² Y en efecto, las zonas de destino (centro y norte) se caracterizaban por un alto desarrollo industrial, mientras que las zonas de origen (sur) lo hicieron por constituir economías tradicionales agrarias con escaso desarrollo técnico. Estas desigualdades

¹²⁰ Instituciones como la OCDE y Naciones Unidas mostraron interés por comprender la naturaleza y las consecuencias de estos masivos movimientos entre los países europeos. Ejemplo de ellos fue la creación del Comité de Mano de Obra y asuntos Sociales de la OCDE, a mediados de la década de los 70, cuyo objetivo era identificar «las tendencias resientes de los movimientos migratorios» y «la actitud de los principales centros de inmigración».

¹²¹ De la Torre, Joseba y Sanz de LaFuente, Gloria (eds.), *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008, pág. 23.

¹²² Véase: capítulo primero, pág. 13 y ss.

geoeconómicas eran en parte la continuación histórica de la lógica industrial que había emergido en Europa durante el siglo XIX,¹²³ como también el resultado de la nueva arquitectura del capitalismo y de la nueva organización espacial que la Europa Occidental experimentaba tras el término de la II G. M. En efecto, hacia 1950 los países del capitalismo avanzado situados en el centro y norte de Europa experimentaron un explosivo crecimiento económico y de bienestar social. Historiadores como Eric Hobsbawm y economistas como David Harvey identifican como núcleo de estas transformaciones la conjunción de tres elementos estructurales: 1) el desarrollo de la tecnología, la «Investigación y desarrollo» (I+D), que propició un uso intensivo del capital; 2) el surgimiento de las «economías mixtas», con fuerte gestión, planificación y compromiso social de los gobiernos centrales (Estado Keynesiano); y 3) la internacionalización y deslocalización del capital, que le permitió a Europa resarcirse de sus antiguos modelos productivos en favor de una industria altamente tecnificada y cualificada (valor añadido).¹²⁴ En paralelo a estas transformaciones, el espacio europeo occidental experimentaba profundas transformaciones tendientes a una integración supranacional. Tras las Conferencias de Copenhague en 1947 surgían las primeras uniones regionales, entre las que cuentan la de los países nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca e Islandia), la Organización Europea de Cooperación en 1948 (OCDE) y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 (CECA, que incorporó en un primer momento a Francia, Italia, la RFA y el Benelux), cuyos objetivos era el llegar a la formación de mercados comunes que les permitiesen superar las reducidas dimensiones de sus respectivos mercados nacionales.¹²⁵

Estas transformaciones propiciaron en la zona occidental europea una serie de flujos asimétricos, los que se plasmaron, entre otros, en el desplazamiento de la fuerza de trabajo desde las zonas periféricas. Estas, como hemos dicho, se caracterizaban por ser regiones

¹²³ Inglaterra, Francia y Alemania habían sido los primeros países en experimentar revoluciones industriales en el continente. La temprana organización de sus factores productivos, tales como las mejores tecnológicas, el trabajo y el capital, les había permitido una industrialización rápida y un crecimiento económico sostenido, sólo interrumpido por la crisis de 1929. Por su parte, la Europa mediterránea y Balcánica habían quedado «marginadas» de los procesos de industrialización; su fuerte arraigo a las estructuras tradicionales durante el siglo XIX les había impedido conjugar las condiciones necesarias para iniciar una industrialización expansiva y un régimen de competencia liberal, quedando en la «periferia inmediata» de la naciente organización del trabajo. Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando, *Espacios y Sociedades: introducción a la geografía regional del mundo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1998, pág. 66.

¹²⁴ Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, cap. IX, Ed. Critica, Buenos Aires, 1998. Harvey, David, *La condición...* pág. 147 a 163.

¹²⁵ Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando, *Espacios y Sociedades...* pág. 69.

agrícolas, a menudo montañosas, en las que las ofertas de trabajo eran insuficientes (Portugal, el oeste de España, el sur de Italia y el norte de Grecia). Estos países tenían intereses orientados a practicar una exportación contralada de mano de obra, con poca o ninguna cualificación, con tal de buscar salidas al paro estructural y al subempleo, así como oportunidades para conseguir ganancias a través de las divisas mediante la transferencia de salarios. Por su parte, los centros de desarrollo industrial, empresarial y agrícola, organizados en el marco del Estado social, estaban interesados en conseguir mano de obra cualificada o no, pero barata, capaz de asumir funciones de reemplazo, ampliación y reserva en unas economías que experimentaban importantes transformaciones. Los trabajadores extranjeros llegaban a emplearse en los sectores en los que las condiciones salariales y, sobre todo, las condiciones de trabajo no eran ya en lo absoluto atractivas para los trabajadores autóctonos.¹²⁶ Era el caso del sector de la construcción, de los servicios de limpieza, la minería y la industria pesada, así como del sector hotelero y de los trabajos agrícolas estacionales que no podían llevarse a cabo utilizando maquinaria (como por ejemplo la vendimia o la recolección de espárragos).¹²⁷

Una de las características fundamentales de estos movimientos fue su organización y predisposición por parte de los Estados interesados. En efecto, el elemento que separaba estos movimientos de los movimientos poscoloniales, era el interés mutuo de los países europeos por la importación y exportación «temporal» de trabajadores, para lo cual los distintos estados elaboraron legislaciones adaptada a las necesidades económicas de la nueva coyuntura. Entre los principales países suscriptores de acuerdos podemos mencionar a Francia y a la RFA,¹²⁸ cuales habían establecido desde 1950 oficinas técnicas especializadas para el reclutamiento, selección y transporte de los trabajadores provenientes del sur. Debido a la carencia de mano de obra en la RFA y a las particulares exigencias demográficas en Francia, estos países elaboraron un cuerpo de normativas tendientes a controlar oficialmente el flujo de trabajadores. Tanto trabajadores como empresarios debían acogerse a las engorrosas exigencias de los convenios, que incluían, a ser posible, la acreditación de contar con una oferta de trabajo, capacidades lingüísticas (200 o 300 palabras básicas que les permitiesen comprender

¹²⁶ De la Torre, Joseba y Sanz de LaFuente, Gloria (eds.), *Migraciones...* pág. 25.

¹²⁷ De hecho, las primeras peticiones de contratación de trabajadores extranjeros durante la década de 1950 partieron precisamente de este sector, específicamente de la Unión de Campesinos de Baden-Wurtemberg. Véase: Bade, Klaus, *Europa en movimiento...* pág. 256.

¹²⁸ Francia firmó acuerdos de reclutamiento con Marruecos y Túnez (1963), Turquía y Yugoslavia (1965). Por su parte, la República Federal de Alemania firmó acuerdos de contratación con Italia (1955), España y Grecia (1960), Turquía (1961), Portugal (1964) y Yugoslavia (1968). Véase: *Ibem*, pág. 272 y 280.

indicaciones), dar alimentación, alojamiento y manutención al trabajador y el compromiso de este de volver al país de origen en tanto la extinción de los vínculos laborales. Pero mientras en la RFA retomaba el reclutamiento de fuerza de trabajo inmigrada en función de la tesis de la naturaleza «provisional y coyuntural» de dicha presencia (la expresión alemana *Gastarbeiter*, trabajador invitado, es significativa), en Francia se volvía al proyecto «asimilacionista» anterior a la guerra con vistas a la estabilización y la inclusión en la ciudadanía de los inmigrantes mas «fácilmente integrables».¹²⁹

Sin embargo, pese al carácter oficial y controlado que los gobiernos pretendieron darle a estas migraciones, los movimientos de trabajadores prontamente se convirtieron en fenómenos masivos sobre los que difícilmente se podía tener un control centralizado y efectivo. Muchos empresarios pasaban por alto la burocracia de las oficinas de reclutamiento tomando la iniciativa de contratar directamente a los trabajadores, lo que se realizaba a menudo en condiciones altamente riesgosas para aquellos. En sectores carentes de mano de obra como la minería y la industria pesada, los empresarios incurrían en prácticas timadoras que fomentaban el ingreso «ilegal» de extranjeros junto con sus familias. Por otra parte, y a causa de los costes que suponía la formación y transporte de los recién llegados, los empresarios se oponían a la idea de imponer rotaciones obligatorias, lo que desincentivaba el retorno voluntario de los trabajadores. Muchos trabajadores, por su parte, cruzaban las fronteras con pasaporte de turistas, careciendo de contratos de trabajo y con la expectativa de regularizar su situación una vez establecido en el país de destino, situación que no siempre era posible (migración salvaje).¹³⁰ Además, y aunque los acuerdos tuvieron en parte un efecto iniciador y de apoyo, la estructura de las migraciones temporales no tardó en quedar reforzada, debido al inicio de las redes migratorias transnacionales, las migraciones en cadena y las migraciones por reagrupamiento familiar que convertían las estadias «temporales» en migraciones con

¹²⁹ Las preferencias de los intereses franceses en materia de inmigración se expresaban en la clasificación en niveles según los grupos de distinta nacionalidad, cuya proporción, según un plan de 1945 que jamás llegó a ponerse en práctica, debía fijarse en una relación 50:30:20. En el primer grupo se incluía a los estados de Benelux, Suiza, Escandinavia, Irlanda, Gran Bretaña, Alemania y Canadá; en el segundo, a los estados del norte del espacio mediterráneo y el tercero a Polonia, Chequia, Eslovaquia y Yugoslavia. Los «no deseados» eran los griegos, los armenios y los emigrantes procedentes de Oriente Próximo, así como los judíos del este de Europa, considerados como personas difícilmente asimilables. Esta proporción no paso de ser una ilusión, ya que debido a las necesidades existentes de trabajadores se intensificó el reclutamiento de mano de obra en el sur y el sudeste de Europa, así como en el norte de África. *Ibem*, pág. 278. Bascherini, Gianluca, *Las políticas migratorias en Europa...* pág. 69.

¹³⁰ Babiano, José, *El vínculo del trabajo: los emigrantes españoles en Francia de los treinta gloriosos*. En: *migraciones y exilios*, n° 2, 2002, pág. 16.

«perspectivas abiertas». Hacia fines de 1960, tanto en Francia como en la RFA la proporción de extranjeros provenientes del tercer mundo y el medio oriente se había duplicado, pasando del 10,7 por ciento a un 23 por ciento en el caso de los turcos; lo mismo sucedía con el aumento de la proporción de yugoslavos, norteafricanos (también musulmanes), afrocaribeños y los paquistaníes. Esta pérdida del control, favoreció en lo sucesivo la expansión de los llamados «bidonvilles», barrios de chabolas hechas de chapas de metal y tablas en las afueras de las grandes ciudades alemanas y francesas, zonas por las que la política municipal tradicionalmente no se preocupaba. Allí, el empleo clandestino y unos índices de paro extremadamente altos comenzaba a sentirse agravando las tensiones entre la población autóctona y entre los diversos grupos étnicos de los inmigrantes.¹³¹ Con la rápida variación en las cifras de extranjeros y la transformación del paisaje social en los países del centro europeo, se evidenció una realidad difícil de aceptar por la opinión pública, y a veces «desmentida» por las elites políticas: lo que había comenzado como una migración temporal de trabajadores, organizadas desde las instancias oficiales, había desembocado en una auténtica situación de inmigración. A pesar de sus diferencias en los modelos migratorios y de las respuestas asociadas, países como Suecia, los Países Bajos, Suiza, Francia y, sobre todo, la RFA¹³² habían desarrollado hacia 1970 situaciones de inmigración de facto que comenzaba a movilizar a la opinión pública y a los partidos en torno a la aceptación y reestructuración de las migraciones.

En opinión de algunos especialistas, esta evolución había sido estimulada hacía mucho tiempo por una política central de «efectos contradictorios». Por una parte, en los países receptores del centro existía un modelo de integración «de orientación política», no reconocido y a veces incluso no conceptualizado en los programas políticos, que definía el impopular término de «consolidación del estatuto de residencia» para unos extranjeros cuya perspectiva original era una estadía temporal o transitoria; así los extranjeros pasaban de ser «trabajadores invitados» a convertirse en «inmigrantes de facto» con altas posibilidades de adquirir el estatuto de «residente extranjero» y, en consecuencia, de participar en el paquete de protección y prestaciones que ofrecía el Estado social.¹³³ Por otra parte, la ausencia de normas globales y

¹³¹ Bade, Klaus, *Europa en movimiento...* pág. 280.

¹³² Gran Bretaña encaja relativamente en este panorama, pues este país cubría sus necesidades de mano de obra adicional a través del aprovechamiento de las viejas tradiciones migratorias de Irlanda y la Commonwealth.

¹³³ Las prestaciones especiales (por ejemplo, en la RFA las prestaciones por hijos) fomentaban la inmigración consecutiva de niños y adolescentes, y en definitiva las migraciones por reagrupamiento familiar.

constitucionales había conducido al debilitamiento de la gestión de las oficinas de inmigración, a menudo sobrecargadas debido a las exigencias de una burocracia engorrosa, desincentivando sus atribuciones para favorecer los retornos una vez extintos los contratos de trabajo.¹³⁴ Estas contradicciones evidenciaban el rotundo fracaso en la gestión política de las migraciones y alimentaban a su vez el miedo a que terminara el crecimiento económico que por casi treinta años habían disfrutado los países del centro y el norte europeo.

Así, con la constelación de problemas sociales y políticos derivados de estos desplazamientos comienza un nuevo proceso conducente a la recriminación y restricción de las entradas de extranjeros. Cada vez más era las personas que consideraban la «migración como un riesgo para el bienestar social» y como un factor de crisis capaz de desestabilizar unos «recursos económicos que eran limitados». A esto hay que añadir una creciente actitud defensiva frente a determinados grupos de inmigrantes, reforzada por discursos culturalistas xenófobos contruidos por fuerzas políticas de reciente formación, que en Francia se dirigían especialmente contra los norteafricanos y en la RFA contra los turcos (ambos de religión musulmana).¹³⁵ Las polémicas sobre los derechos de los extranjeros y la problemática de los «guettos» entraron hacia 1973 en debates públicos altamente emocionales, impulsados por lo general por partidos políticos que convertían repentinamente a los extranjeros en objetos de lucha electoral y partidista. Tal como señala Klaus Bade, la dramática escenificación y utilización de los inmigrantes como «objeto de escándalo» alimentaba las representaciones contradictorias que la sociedad europea tenía sobre los «buenos» y los «malos» inmigrantes transformando la percepción social de los titulares del derecho de asilo vistos cada vez más como inmigrantes «camuflados»: mientras los italianos y españoles eran representados como extranjeros «bienvenidos», los turcos y norteafricanos eran tratados como los «más extranjeros» de todos los inmigrantes.¹³⁶

¹³⁴ Bascherini, Gianluca, *Las políticas migratorias en Europa...* pág. 63. Aja, Eliseo y Díez, Laura (coord.), *La regulación de la inmigración en Europa*, Colección de Estudios sociales, Fundación “la Caixa”, nº 17, pág. 15. Disponible en:

¹³⁵ En este contexto se sitúa el avance de los movimientos xenófobos suizos, como la iniciativa popular Schwarzenbach de 1969, que suponía una violación flagrante a los derechos de los extranjeros y al mantenimiento de los acuerdos bilaterales, y la *l' Action Nationale* francés cuyas propuestas giraban en torno a la limitación de las prestaciones sociales a los inmigrantes.

¹³⁶ Sin embargo es ilusorio decir que los debates políticos giraban en torno a ejes racistas o partidistas en exclusiva. Tal como señala Bade, detrás las controversias sobre la aceptación de la inmigración, los discursos sobre el extranjero «abarcaban desde posturas multiculturalistas hasta posturas euro racistas, pasando por las asimilacionistas. Mientras que las ideas sobre las relaciones entre la mayoría autóctona y las minorías de

Pero si las causas que dieron paso a la inmigración y a su representación giraban en torno a factores diversos y contradictorios, las respuestas políticas frente a esta problemática fueron unilaterales. Entre abril de 1970 y agosto de 1973, previo a la crisis del petróleo, todos los países de la Europa Occidental afectados por la inmigración de facto tomaron medidas conducentes a frenar la contratación y la inmigración. Si bien la aplicación de medidas ya había comenzado previamente en algunos países (Suiza en 1965, la RFA en 1967, Holanda en 1968), las medidas aplicadas en el primer lustro de 1970 significaban el fin de la era de la liberalización controlada y de los sistemas de contratación oficial que por treinta años habían contribuido a lograr el «milagro europeo». Estas medidas en su conjunto estaban no sólo destinadas a limitar las contrataciones, y en consecuencia la inmigración, sino además, y de forma conjunta, a dificultar la obtención de la nacionalidad a los residentes extranjeros de larga estadía. En países como la RFA y Suiza, estas dificultades se traducían en un reforzamiento de la legislación basada en los principios del origen (*ius sanguinis*) y la herencia, y en una normativa interesada en la selección de inmigrantes cualificados y al retorno de los trabajadores.¹³⁷ Aun en países como Francia, que se consideraba un país veterano en cuanto a la inmigración y a la naturalización de los extranjeros, las políticas estuvieron orientadas a la intensificación de los controles fronterizos y la limitación de las posibilidades de obtener la nacionalidad.¹³⁸ Estas políticas pusieron a los trabajadores repentinamente ante la expectativa de quedarse o marcharse, ya que bajo estas circunstancias la ruptura del contrato de trabajo significaba una despedida definitiva. A su vez, marcharse significaba tanto la renuncia de los niveles de vida y bienestar que habían evolucionado claramente durante la estancia en el país de acogida como la pérdida de las nuevas cualificaciones adquiridas en el país de de acogida, las que apenas tenían una aplicabilidad en el país de origen. El nuevo modelo de gestión migratorio estuvo validado en la mayor de las veces en discursos multiculturalitas imprevistos y no deseados que

inmigrantes oscilaban desde la tutela social caritativa hasta la cooperación civil». Bade, Klaus, *Europa en movimiento...* pág. 291.

¹³⁷ Hubo que esperar hasta 1999 para que las leyes mediante la aplicación de elementos de territorialidad, se adaptaran mejor a la situación de inmigración que existía desde hace décadas. Véase: Aja, Eliseo y Díez, Laura (coord.), *La regulación de la inmigración...* pág. ; Bascherini, Gianluca, *Las políticas migratorias en Europa...* pág. 64 y ss.

¹³⁸ En Francia, el aumento del control de la inmigración se condecía con un elevado rechazo público a los trabajadores inmigrantes. El cientista político Roux Gillaume reveló que el porcentaje de franceses que opinaba que había demasiados trabajadores inmigrantes era de un 57 por ciento en 1968, cifra que volvió a repetirse en 199. Véase: Roux, Gillaume, *Evolución de la xenofobia en Europa occidental*. En: *Política Exterior*, vol. 20, n° 114, nov.-dec., 2006, pág. 169. Véase también: Bade, Klaus, *Europa en movimiento...* pág. 281.

pregonaban la integración social de los inmigrantes desde hacía ya tiempo al tiempo que se les ponía severas trabas para adquirir beneficios de tipo social (derecho a sindicarse) y político (derecho a voto en las elecciones municipales y distritales).¹³⁹

El agotamiento de la fase de crecimiento económico que caracterizó los «Treinte gloriosos», y más en general, la crisis del modelo fordista de producción (que significó la reestructuración del mercado laboral),¹⁴⁰ marcó un momento de giro en las políticas migratorias europeas, mostrando su alienación respecto de las dinámicas iniciadas tras el desarrollismo de 1950. Como hemos visto a vuelo de pájaro, los diversos modelos de gestión de la inmigración, en el contexto de la liberalización controlada, entraron en una fase de profundo revisionismo que conduciría a una drástica limitación de las entradas. En una valoración de conjunto, los autores han podido identificar al menos de implicancias políticas de largo plazo que servirán de hoja de ruta para las futuras legislaciones sobre inmigración. Por un lado, y pese a la diferencia en las trayectorias migratorias y las políticas asociadas, se asiste a una progresiva convergencia de las políticas migratorias en los países europeos con inmigración destacada, que desembocaría -tras el final de la guerra fría- en la inexpugnable «fortaleza europea», del cual FRONTEX es su expresión más acabada.¹⁴¹ Contemporáneamente y aunque de forma embrionaria, se registrarán los primeros reconocimientos importantes de derechos sociales y familiares de los inmigrantes con residencia regular, que invertirían de forma contradictoria y parcial la antigua lógica de política «de» inmigración por políticas «para» la inmigración.¹⁴²

2.3 REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO: HACIA EL FIN DEL EQUILIBRIO BIPOLAR

Después de la suspensión oficial de las grandes migraciones de trabajadores por el bloqueo del reclutamiento y las restricciones a la inmigración a principios y mediados de la década de 1970, la migración transnacional hacia la Europa Occidental quedó reducida fundamentalmente a los movimientos de solicitantes de asilo procedentes del Tercer Mundo y,

¹³⁹ Hay que decir sin embargo que hubo intentos y señales importantes que permitieron a los inmigrantes derechos. Las políticas restrictivas, si bien limitaban el ingreso de nuevos inmigrantes laborales, también fomentó el aumento de las estancias a largo plazo y el traslado de residencia al país de acogida mediante el reagrupamiento familiar. En países como Francia, este reagrupamiento estaba garantizado por las directivas europeas relativas a la protección de la familia (Art. 19, n° 6 de la Carta Social Europea).

¹⁴⁰ Harvey, David, *La condición...* pág. 173.

¹⁴¹ Bade, Klaus, *Europa en movimiento...* pág. 261.

¹⁴² Bascherini, Gianluca, *Las políticas migratorias en Europa...* pág. 63.

posteriormente, y debido al fraccionamiento de los Balcanes, del este europeo.¹⁴³ Desde la ratificación del protocolo adicional elaborado por la ACNUR en 1967, que suprimía las limitaciones geográficas y temporales a los solicitantes de asilo fijadas en la Convención de Ginebra de 1951, tanto el centro, el oeste, el norte, como también la zona mediterránea, fueron afectados por esta nueva realidad migratoria que tenía su origen ahora no sólo en la axiomática de la Guerra Fría en Europa, sino que además en las realidades político-sociales que afectaban a los países del Tercer Mundo.¹⁴⁴ A medida que las limitaciones a la migración laboral se restringían, la vía de las «solicitudes de asilo» fue utilizada por muchos como la única posibilidad abierta de inmigración, las que a finales de 1970 habían aumentado sensiblemente para las elites políticas, pasando a ser el tema principal del debate público y político a lo largo de 1980 y 1990. Si bien las cifras de solicitantes de asilo a fines de 1970 y a principios de 1980 podía parecer insignificante (menos de 100.000 solicitudes anuales para los países miembros de la CEE y 100.000 más para la RFA), para su época estas constituían un drama y un escándalo político si se les comparaban con los años anteriores: durante 1970 el número de peticiones de asilo que recibía anualmente Europa no superaban las 30.000.¹⁴⁵

Aunque en la actitud renuente de las elites subyacían componentes étnico-raciales de cariz colonial -excitados por los recientes fracasos en la administración de las migraciones laborales-, en una dimensión objetiva los «reaseñamientos organizados» que había dirigido la política de asilo europea antes de 1980 habían llegado a su fin poniendo en jaque el antiguo concepto de refugiado surgido de la confrontación este-oeste; este concepto se fundaba en una visión ideologizante, aunque también pragmática, propia de la aritmética propagandista de la Guerra Fría, que veía a los refugiados del bloque oriental como «héroes» y al derecho de asilo prestado por los países accidentales como un «deber humanitario» a quienes querían huir del

¹⁴³ Aunque esta no fue la única forma. En lo sucesivo, las migraciones por reagrupamiento familiar significaron un importante flujo tras la crisis del petróleo. Tal era el caso en la RFA, donde las migraciones de este tipo representaban el 31 por ciento de las entradas anuales de inmigrantes (fundamentalmente de turcos). Las migraciones de retorno también significaron un importante movimiento intraeuropeo tras la crisis del petróleo, siendo el caso de Grecia el más claro en este sentido.

¹⁴⁴ Cutts, Mark (ed.), *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, ACNUR, España, 2000, Cap. 5. Disponible en: <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/>

¹⁴⁵ Con excepción del periodo 1968 y 1969, cuando afluyeron a la Europa Occidental alrededor de 170 mil checos y eslovacos tras el aplastamiento de la Primavera de Praga. Véase: Bade, Klaus, *Europa en movimiento...* pág. 295; otro año excepcional fue 1975, año en que fueron reaseñados en Europa unas 230 mil personas provenientes de la Indochina como resultado de las convulsiones que surgieron después de la victoria del comunismo en Vietnam, Laos y Camboya. Cutts, Mark (ed.), *La situación de los refugiados...* Cap. 71. Disponible en: <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap71.htm#tit72> y <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2016.pdf?view=1>

«ámbito comunista». La RFA pretendía liderar esta dinámica local estableciendo bases comunes que fomentaran relaciones amistosas y de cooperación económica con los países del este, pero especialmente con la RDA (una política conocida como «Ostpolitik» o «política respecto al Este»).¹⁴⁶ Así, hasta mediados de 1970 los refugiados procedentes de la RDA, de la RPP, de la URSS y de Hungría, e inclusive de Vietnam del Norte y los del Tíbet, anexionados por China, encontraron un acogida complaciente en el oeste, sobre todo en la RFA, Francia, Suiza y Suecia.¹⁴⁷ No obstante, al terminar la década de 1970 se perfiló en los países de la Europa Occidental un cambio significativo respecto a las cifras y a las dinámicas migratorias que habían caracterizado a los solicitantes de asilo hasta entonces: por una lado, a comienzos de 1980 las solicitudes de asilo en la Europa Occidental se dispararon de golpe a casi el doble y, por otro, cada vez más las migraciones por asilo adquirían un carácter «espontáneo» y «transcontinental». El factor decisivo, aunque coyuntural, para este repentino aumento fueron las crisis que se desencadenaron en Polonia tras el golpe del general Jaruzelsky y la toma de poder de los militares en Turquía en 1980, que arrastraron hacia Europa a unos 200.000 refugiados en lapso de un año. A su vez, y por detrás de estos eventos, se componía una nueva orgánica migratoria caracterizada ahora por movimientos intercontinentales desde el Tercer Mundo, cuyos países guardaban una relación sistemática con los conflictos internos, la deuda externa y las violaciones a los derechos humanos. Estos nuevos solicitantes de asilo no europeos rara vez encajaban en el molde de la Guerra Fría, pues había entre ellos quienes huían por diversos motivos, incluidos la persecución, la pobreza y los efectos indiscriminados de guerras civiles mal conocidas.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Véase: García Cotarelo, Ramón, La «ostpolitik» de Alemania Federal en Perspectiva. En: Revista de Estudios Políticos, n° 205, 1976, 163-194. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1704530&orden=0&info=link>

¹⁴⁷ Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 298.

¹⁴⁸ Los solicitantes de asilo tamiles procedentes de Sri Lanka fueron uno de los primeros grupos que llegaron por su cuenta en gran número, y plantearon problemas concretos a los Estados europeos en la década de 1980. Los gobiernos de Francia y de la RFA, ante la indignación causada por la posibilidad de devolverlos a las fronteras vulnerando el principio del «non-refoulement» (no devolver a la frontera), se vieron en la disyuntiva de acoger abiertamente a los tamiles o imponer requisitos de visado a los ciudadanos de Sri Lanka. Véase: La situación de los refugiados... Cap. 71. Disponible en: <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap71.htm#tit72>; sobre las consideraciones terminológicas y jurídicas del principio del «non-refoulement», el eminente profesor español de derecho constitucional, Sergio Pérez Barahona, ha recordado que la obligación del non-refoulement no solo aplica a los refugiados definidos legalmente al Convenio de Ginebra de 1951 sino que este «beneficia» a todo refugiado de hecho. Esto significa que este es un principio de derecho Internacional general que, « juega más allá del estrecho límite de la convención de 1951». Véase: Pérez Barahona, Sergio, El estatuto de “refugiado” en la convención de Ginebra de 1951. En: [Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja](#), n° 1,

Tomando en cuenta los diversos grados de desarrollo en Europa, la atracción económica y las tradiciones políticas fundadas en principios democrático-liberales, la tendencia a solicitar asilo en los países del centro y el norte europeo fue clara en la década de 1980. En cifras absolutas la RFA encabezaba las preferencias (703.318), seguida por Francia (277.474) y Suecia (141,864); por su parte, Gran Bretaña y los Países Bajos estaban por debajo de la media de solicitudes de la CEE (86.972 y 72.161, respectivamente), aunque esto no significaba en modo alguno omisiones en el debate sobre la integración y las garantías de los asilados, los que provenían fundamentalmente de sus antiguas colonias.¹⁴⁹ Sin embargo, en la realidad la efectividad del poder de atracción económico y social era parcial, y en algunos casos inexistentes, debido a las limitaciones de base que contrarrestaban la efectividad de estas influencias. Tal era el caso en la RFA, donde las limitaciones que implicaba el derecho de asilo (convertido en ley en 1965) eran severamente represivas; estas incluían limitaciones a la libre circulación, al trabajo libre y al alojamiento particular.¹⁵⁰ La decisión de solicitar asilo no estaba, en consciencia, motivada necesariamente por las condiciones sociales y económicas que potencialmente habrían de tener un efecto de atracción. Muchas de estas decisiones más bien se valoraban o dependían de la transferencia de información basada en las redes migratorias, o en la protección y ayuda potencial que podían prestar las comunidades étnicas o familiares a los recién llegados.¹⁵¹

El cambio de perfil de las migraciones de solicitantes de asilo había entrañado en los países afectados una doble reacción que, al igual que en las migraciones coloniales y de

2003, pág. 232. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=624726&orden=59503&info=link>

¹⁴⁹ Ahora bien, si se contabilizan las respuestas favorables al reconocimiento del estatus de asilo, las cifras varían drásticamente: hacia 1989 la tasa de reconocimiento del estatus de asilo alcanzaba sólo el 8,6 por ciento, mientras que en Gran Bretaña era de un 23 por ciento y en Francia de un 35 por ciento. Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 300.

¹⁵⁰ Tal como señala Claudia Finotelli, la conversión a rango de ley del derecho de asilo era una política tendiente a consolidar la imagen liberal y democrática de la RFA veinte años después de la caída del nacional socialismo. Sin embargo, desde un principio la RFA adoptó una actitud restrictiva y ortodoxa en esta materia, pues si bien la afluencia de refugiados era baja, e incluso bienvenida como hemos señalado arriba, las necesidades económicas y, particularmente, la cooptación de Gasteibater, era la prioridad que modelaba la legislación de flujos durante la década de 1960. Finotelli, Claudia, La inclusión de los inmigrantes no deseados en Alemania y en Italia: entre acción humanitaria y legitimación económica. En: Rev. Circunstancia, n° 10, mayo 2010, pág. 7. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2040376&orden=73374&info=link>

¹⁵¹ Tal era el caso de los solicitantes de asilo chilenos en Suecia y Canadá, donde se habían establecido redes familiares y comunitarias desde hace tiempo. Véase: Artigas, José del Pozo (Coord.), Exiliados, emigrados y retornados: chilenos en América y Europa, 1973-2004, RIL Editores, Santiago, 2006, pág. 36 - 62 y 127 - 148.

trabajadores, se retroalimentaban mutuamente. Por un lado, la representación subjetiva de la derecha demagógica (como el Front National en Francia, que se convertían en el primer partido anti-inmigración europeo; el Bloque Flamenco en los Países Bajos, cuyo lema era «el pueblo primero»; y organizaciones sociales italianas de raíz fascista como el grupo Fare Front, que defendía el derecho a una residencia digna para los autóctonos), había virado abiertamente hacia formas discriminatorias, fundadas en una defensa eurorracial basada en la «visibilidad étnica» (visibility) y en una visión exclusivistas de los derechos y garantías de los «autóctonos».¹⁵² La punta de lanza de los discursos de la derecha era la circulación de imágenes terroríficas que advertían sobre el posible «naufragio» de Europa ante la «marea de las nuevas invasiones de los barbaros». A estas imágenes xenófobas se añadían ideas clasistas, no tan alejadas de la verdad, que veía en los inmigrantes por asilo una invasión masiva de «refugiados de la pobreza» cuales provenían de las miserables zonas del Tercer Mundo y del este europeo. Estas campañas hostiles, alimentaban cada vez más el escepticismo y las sospechas públicas, las que imputaban a los refugiados la ocultación de los motivos económicos y sociales detrás de los estrictamente políticos. Cuando el debate y las denuncias sobre el abuso de los derechos de asilo pasó a ser un tema recurrente de la demagogia xenófoba en la década 1980, surgieron nombres despectivos en el espacio público para referirse a los asilados del Tercer Mundo, tales como «turismo de asilo», «asylum shopping», «asylanten» y «asilo fraudulento», los cuales signaban a los asilados ya no como héroes de la Guerra Fría sino como inmigrantes fraudulentos, tramposos y oportunistas.¹⁵³

Por otro lado, y paralelamente, crecían las tendencias a practicar una «política de asilo defensiva» mediante leyes, disposiciones y reformas a la legislación de sentido restrictivo. En el contexto de la segunda crisis del petróleo, frente a una creciente carga fiscal ocasionada por la acogida de refugiados y en un ambiente general altamente politizado, los gobiernos de la RFA, Suecia, Francia, Suiza, los Países Bajos y, posteriormente, Bélgica deciden practicar un derecho

¹⁵² Bergall, Roberto (ed.), *Flujos migratorios y su (des)control: puntos de vista pluridisciplinarios*, Ed. Anthropos, Barcelona, 2006, pág. 44. Véase también: Simón, Miguel Ángel, El “total ismo ideológico” en el Front National. En: *Foro Interno*, 2004, n° 4, pág. 60. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1334296&orden=1&info=link>

¹⁵³ Simón Gómez, Miguel Ángel (coord.), *La extrema derecha en Europa desde 1945 a nuestros días*, Ed. Tecnos, pág. 43. Sobre la posición de la extrema derecha en la política migratoria francesa e italiana, véase también: Gallego, Ferrán, *Neofascistas. Democracia y extrema derecha en Francia e Italia*, ed. Debolsillo, Barcelona, 2007. Disponible en: <http://books.google.cl/books?id=FVBfZEg97n0C&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>

hostil al asilo estrechando cada vez más los requisitos mínimos para la adquisición del estatuto de «refugiado». Estos procedimientos consistían en lo sucesivo en una redefinición de la «persecución política» conceptualizada en el protocolo de Ginebra de 1951 y en un endurecimiento de las cláusulas para la adquisición de la protección. La nueva «política de asilo» de orientación disuasoria pretendía prescindir de la persecución «padecida» o «temida», pasando a considerar los motivos por los cuales «el Estado» perseguidor emprendía la persecución; así, por ejemplo, en la RFA la tortura no se consideraba ya como persecución «política» toda vez que los estados la utilizaran de forma «habitual» como castigo o instrumento para los interrogatorios. A su vez, se introducían innovaciones tales como las cláusulas del «primer asilo» con la que se negaba el derecho de refugio a quienes ya la hubiesen presentado por primera vez en otros países. Esta cláusula, generalizada a fines de 1980 en las normativas europeas sobre derecho de asilo, convertía a los solicitantes del primer asilo en «refugiados en órbita» que debían emprender la penosa vuelta hacia el país en los que ya habían presentado la solicitud por primera vez.¹⁵⁴ Tal como señala ACNUR, el objetivo de estas limitaciones eran impedir que los solicitantes «anduviesen comparando» en busca del «mejor» país para atender sus peticiones, limitaciones que revelaban el egoísmo de los estados de no asumir responsable y integralmente la complejidad del fenómeno migratorio en el espacio europeo.¹⁵⁵ En opinión de Klaus Bade, con la problemática de los solicitantes de asilo se abrió irreversiblemente en la Europa Occidental la sospecha frente a los «procesos migratorios», los que ahora ocupaban un lugar nodal en los discursos políticos y en los elementos de la autopercepción de la «identidad europea».¹⁵⁶

En 1989, cuando desapareció el Telón de Acero y no tardaron en desencadenarse una oleada de migraciones desde el este que parecía confirmar todos los temores de la derecha

¹⁵⁴ Aunque las restricciones a la migración por asilo tendían a ser aun más severas que las restricciones que habían dado término a las migraciones laborales, estas tuvieron un efecto poco efectivo, por no decir, contrario. A diferencia de los acuerdos bilaterales durante la «Golden age», las restricciones a la migración por asilo carecían en lo absoluto de coordinación por lo que la distribución de las cargas se hacía a expensas de los estados vecinos que reaccionaban mediante sus propios mecanismos de defensa. Por ejemplo, las restricciones en la RFA, que era el país con la más destacada inmigración por asilo, generaron una espiral de reacciones en Suiza y Francia, países en los que las solicitudes de asilo aumentaron cerca del 15 por ciento a lo largo de 1980. Martin y Pérez de Nanclares, José, La inmigración y el asilo en la unión europea: presente y futuro. En: Martínez Capdevila, Carmen y Remiro Brotons, Antonio (coord.), Movimientos migratorios y derechos, Universidad Autónoma de Madrid Editores, Madrid, 2004, pág. 103 y ss.

¹⁵⁵ Véase: La situación de los refugiados... Cap. 73. Disponible en: <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/cap73.htm>

¹⁵⁶ Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 307.

relacionados con las fobias a la «marea alta», la lucha a favor del refugiado «auténtico» se había convertido hacia tiempo en una lucha contra el «solicitante de asilo» que, con mayor o menor fundamento, era sospechoso de «fraude». A partir de este momento, y en el contexto de la construcción de la UE, el deseo a la homogeneidad étnica en los estados comunitarios pasaba a convertirse en un objeto de deseo de rango político, en el que las ideologías nacionalistas (fundamentalismo cultural) y los pragmatismos economicistas del capital se superponían a los compromisos humanitarios y sociales que habían surgido como valores universales en el marco del Estado social de la postguerra. Estos deseos de unidad y homogeneidad, promovidos por la extrema derecha populista en ascenso, habían permeado hacia tiempo a la opinión pública europea, sucumbida por los estereotipos que relacionaban a las minorías étnicas con la actividad delictiva y marginal. Estos procesos se corroboraban en las cifras que avalaban los elevados índices de xenofobia y racismo en algunos de los países miembros de la UE. Según los datos elaborados por el especialista Guillaume Roux, hacia 1991 un 43 por ciento de la población francesa, un país con una larga experiencia migratoria, estimaba que el Estado debía dar prioridad a los franceses frente a los inmigrantes en materia de viviendas y prestaciones familiares; hacia 1993, el 58 por ciento estimaba que había demasiados trabajadores extranjeros, y hacia el año 2000 una mayoría absoluta de franceses y europeos consideraba que la inmigración constituía «un factor de inseguridad (criminalidad y delincuencia) y de paro». Si bien las tendencias generales de estas cifras habían disminuido desde 1945, estas no han dejado de ser altas y configurativas de las percepciones de amenaza e inseguridad que inundan las «sospechas» de la derecha y de algunos sectores de la opinión pública adherentes al «principio nacional».¹⁵⁷

En este capítulo hemos realizado un recorrido por tres de las cuatro estructuras migratorias más importantes en la Europa Occidental desde el término de la II. G. M. Hemos estudiado el volumen, los destinos, las impresiones subjetivas y las reacciones políticas principales generados por estos movimientos. Sobre el plano temporal estudiado en este capítulo hemos podido identificar al menos dos grandes transformaciones que incidieron de forma permanente tanto al debate público como en las políticas estatales relacionadas con la inmigración:

¹⁵⁷ Roux, Gillaume, Evolución de la xenofobia en Europa occidental... pág. 172, 173 y ss.

En primer lugar, tras el abrupto término de la *Golden Age* en 1973 se consolidó de manera generalizada en los países de la Europa Occidental con inmigración destacada la idea de que las restricciones al desplazamiento de migrantes eran una condición indispensable para la estabilidad económica de los Estados y la estabilidad social de los residentes nacionales. Una vez que estuvieron establecidas las restricciones a la inmigración postcolonial y de trabajadores, le tocó el turno a la limitación de las migraciones de solicitantes de asilo procedentes de países no europeos que en la década de 1980 eran cada vez más numerosas. De forma paulatina pero creciente, los preceptos jurídicos y políticos que modelaban los flujos de entrada fueron endureciéndose para los tres grupos de migración analizados. Aunque las políticas marchaban por un orden disperso, la tendencia a cerrar las puertas a este tipo de inmigrantes fue unánime tanto en los países sin tradición migratoria como en los países de la Europa Occidental con migración destacada, tales como la RFA y Francia.

En segundo lugar, y con respecto a la representación de los inmigrantes, se observa un cambio, dirigido hacia el exterior, consistente en que las atribuciones culturales de la condición de extranjero se trasladaban del interior al exterior de Europa, con unas connotaciones claramente eurorracistas. A las restricciones políticas les siguieron las dramatizaciones de la derecha europea y el alarmismo popular que terminaron por convertir a la inmigración desde un recurso deseable para el crecimiento económico durante la *Golden Age* a un problema social y político de rango institucional. Esta conversión se produjo una vez finalizadas las migraciones intraeuropeas de trabajadores, a las que siguieron las migraciones de solicitantes de asilo provenientes de la Europa Oriental y el Tercer Mundo. Si bien la amplitud de estas migraciones fue muy reducida, en el discurso migratorio de los países anfitriones el «extranjero» y el «inmigrante» eran cada vez más aquellas personas provenientes de estas zonas. A esto se sumaron acusaciones de los sectores de la derecha europea (Frente Nacional, *Fare Front*) que señalaban a los solicitantes de asilo como migrantes fraudulentos; esto permitió un revisionismo del estatus de refugiado de carácter restrictivo, como también la propagación mediática de una visión deshumanizada y racista que miraba a los solicitantes de asilo como «barbaros».

CAPITULO TERCERO

SEGURIDAD Y RIESGO EN EL NUEVO MAPA EUROPEO: LA EUROPA FORTIFICADA

Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.
Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Art. 19, n. 2.

El año 1989 marca un punto cardinal en la historia de la humanidad. El fin del equilibrio bipolar que había orientado el devenir del mundo occidental desde 1945 supuso el reordenamiento de nuevas jerarquías políticas y económicas a nivel planetario como también supuso en el campo ideológico el replanteamiento de los marcos de comprensión que definieron hasta ese entonces nuestra contemporaneidad política. Los eventos que llevaron a la caída del Muro de Berlín, a la masacre de la plaza de Tiananmen y al desmoronamiento de la URSS, habían terminado por socavar la fuerza del marxismo-leninismo como movimiento histórico mundial y como alternativa al capitalismo. En un corte histórico revolucionario, occidente viraba desde la «dualidad ideológica» hacia una nueva geopolítica caracterizada por la primacía de la «democracia liberal».¹⁵⁸ Al cambio ideológico que entrañó el derrumbe del comunismo en la Europa del Este se sobrepuso otro de envergadura: una nueva arquitectura política y económica de alcances globales sin precedentes. Este cambio entrañaba un nuevo orden de poderes en el Sistema Internacional Estados cuyos principales centros eran ahora la Comunidad Europea/Unión Europea y la potencia vencedora de la Guerra Fría, los E.U.A.¹⁵⁹

Y mientras en el nuevo orden la política internacional Norteamérica post-Guerra Fría viraba hacia su afirmación coercitiva y predominio económico en el Sistema Internacional de Estados, el continente europeo presenciaba transformaciones que lo dirigían hacia su

¹⁵⁸ Dos interesantes visiones contrapuestas sobre este punto pueden estudiarse en: Bobbio, Norberto, La utopía trastocada; y, Habermas, Jürgen, ¿Qué significa el socialismo hoy en día? Las revoluciones de recuperaciones y la necesidad de un nuevo pensamiento, ambos artículos incluidos en: Blackburn, Robin (Comp.), Después de la caída. El fracaso del comunismo y el futuro del socialismo, Editorial Cambio XXI, México, 1994. Disponible en: http://books.google.cl/books?id=h_MyGk3MrEgC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

¹⁵⁹ Fontana, Josep, Por el bien del Imperio... pág. 767,768 y 837-839. Para un análisis del predominio norteamericano en el Hemisferio Occidental, véase: Petras, James, Estados Unidos y América Latina. Los cambiantes contornos del imperio: jerarquías, redes y clientes. En: Revista Austral de Ciencias Sociales, n° 12, 2001, pág. 57-78.

atomización y reorganización¹⁶⁰ y, posteriormente, hacia su integración y autonomía internacional. La más importante transformación fue la integración de los países de la Europa Occidental en la Unión Europea (Maastrich, 1992), una súper organización transnacional con características estatales sin precedentes en la historia de Europa. Esta superestructura, impulsada formalmente con el Acta Única Europea (AUE, 1987), constituía para los estados miembros la superación histórica de los frecuentes y cruentos conflictos que habían hecho de Europa un continente fisible, como también un «parangón de desarrollo social y político para la humanidad».¹⁶¹ En su forma primigenia, la Comunidad Europea/Unión Europea había iniciada su marcha como un organismo aduanero permanente, «para promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, una expansión continua y equilibrada, una elevación acelerada del nivel de vida y unas relaciones estrechas

¹⁶⁰ La primera de estas transformaciones afectó principalmente a los países de la órbita soviética, y a la propia URSS, los que sufrieron una importante reorganización a nivel político y territorial. A lo largo de toda la década, cuatro estados consolidados desaparecieron del mapa del continente y nacieron otros catorce. Las seis repúblicas más occidentales de la Unión Soviética -Estonia, Letonia, Lituania, Bielorrusia, ucrania y Moldavia- se convirtieron en países independientes, al igual que la propia Rusia. Checoslovaquia se partió en dos y dio lugar a Eslovaquia y la República Checa. Además, Yugoslavia se rompió en pedazos formados por las partes que la habían constituido: Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia-Montenegro y Macedonia. Estos cambios en la fisonomía del mapa de la Europa del este, que nacían de la lógica del desmoronamiento del comunismo histórico, tenían, además, una profunda raigambre histórica pues constituían transformaciones que convergían en la compleja historia del mapa de nacionalidades del este europeo, o, en palabras de Tony Judt, «la fisonomía territorial final de la Europa de la postguerra era el postergado epílogo del proceso de formación estatal iniciado desde mediados del siglo XIX, acelerado después de la I G.M. y estancado por los propósitos casi imperiales de la URSS durante la Guerra Fría». Por su parte, Alemania sufrió un proceso inverso al desarrollado en los países del Este: asistió a su segunda reunificación. El canciller de la RFA, Helmut Kohl, quien había estipulado una tibia política de unificación, cedió ante la presión popular de las multitudes que emigraban hacia el occidente alemán (cerca de dos mil personas al día) diseñando una política destinada a hacer desaparecer al Estado alemán del este. El 8 de mayo de 1990 las dos alemanas firmaron la constitución de una unión «monetaria, económica y social» y el primero de julio entraban en vigor su clausula principal: la extensión del marco occidental a Alemania del Este (una medida aplicada con el fin de contener el flujo migratorio, pero que a largo plazo trajo funestas consecuencias económicas). Véase: Judt, Tony, *La postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Ed. Taurus, Madrid, 2006, pág. 914; Anderson, Perry, ¿Una nueva Alemania? En: *New Left Review*, n° 57, 2009, pág. 1- 38. Zschiesche Sanchez, Juan, *Reunificación alemana: aproximación a las consecuencias económicas y sociales para los Länder Orientales*. En: *Papeles del Este*, n° 5, 2003, pág. 1-24. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=296585&orden=134613&info=link>. Para un análisis general en perspectiva histórica de la reunificación, véase también: Cremades, Javier y Wydra, Harald, *El proceso de reunificación alemana: consecuencias para Alemania y Europa*. En: *Revista de Derecho Político*, n° 40, 1995, pág. 70 y ss. Disponible en: <http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:DerechoPolitico-1995-40-13860/PDF>

¹⁶¹ Para una crítica a los fundamentos de esta visión, defendido por lumbreras como Tony Judt y Jürgen Habermas, véase: Anderson, Perry, *A Posteriori*. En: *New Left Review*, n° 73, 2012, pág. 43-54.

entre los Estados miembros».¹⁶² Las primeras gestiones para la concreción de estos objetivos se habían realizado tras la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1951), que luego se transformó en la Comunidad Económica Europea o Mercado Común Europeo (1957). Esta unión incluyó inicialmente a seis estados (Francia, RFA, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo), a los que se incorporaron progresivamente estados adyacentes en la Europa Occidental (España, Portugal, Dinamarca, Irlanda, U.K., Suecia y Finlandia). Durante la década de 2000 y tras doce años de reticencia y deliberación, se integran por primera vez al marco de la UE nueve estados de la Europa Oriental (aunque con enormes limitaciones en sus posibilidades de actuación).¹⁶³ Desde un punto vista funcional, la creación y funcionamiento de la UE a nivel continental implicó que sus estados miembros y asociados delegarían, hasta un punto que no afectara sus intereses particulares, parte de su soberanía o competencias en cuestiones relacionadas con la economía (aranceles y empleo), la seguridad interna (policía europea) y la política migratoria (visado único). Esta característica propia de la organización supranacional significa que los estados miembros «externalizan», hacia las instituciones de la Unión, competencias legales que históricamente han administrados como estados independientes.

Fue precisamente en el contexto de la reorganización del mapa europeo y la creación de la Unión Europea que las políticas migratorias en la Europa Occidental viraron hacia su reforzamiento definitivo; los deseos de integración, estabilidad y seguridad en el espacio de la UE de la post-Guerra Fría llevaron a los estados miembros a la «comunitarización» de las políticas migratorias en un sentido altamente restrictivo. Si bien este proceso de integración y armonización política experimentó retrasos y contradicciones importantes (sobre todo en relación a la lucha contra el tráfico de personas y la inmigración ilegal), los emigrantes provenientes tanto del Tercer Mundo como de la Europa del Este se encontraron, como nunca, con barreras que afectaban tanto su acceso al espacio europeo y movilidad interna como su integración en la sociedad de acogida. Los acuerdos de Schengen (1985) fueron un primer paso en esta dirección al establecer entre los firmantes visados únicos y al establecer como principio normativo el fortalecimiento de las «fronteras externas» a través de equipos de policía y sistemas de información de «riesgos». Finalmente, con la creación del Espacio

¹⁶² Artículo 2º del Tratado de la Comunidad Económica Europea, pág. 15. Versión en italiano disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E/TXT:IT:PDF>

¹⁶³ Judt, Tony, La postguerra... págs. 1027-1034.

Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (Amsterdam, 1997), que estipula para los países miembros de la UE la creación de mecanismos de cooperación en el ámbito de la seguridad continental, la inmigración adquirirá connotaciones «securitarias» en el orden de la construcción del espacio europeo; los países miembros de la Unión integran el acervo de los acuerdos de Schengen y deciden cerrar las fronteras a aquellos inmigrantes indeseados procedentes del exterior, minimizando y elitizando tanto las cotas como los criterios de entrada.

Teniendo como base nuestro estudio histórico de las migraciones en y hacia la Europa Occidental durante la Guerra Fría, este tercer y último capítulo centrará su atención en los ejes principales de la política migratoria que surgió en el seno de la construcción del espacio comunitario de la UE. Como veremos en esta sección, los preceptos que habían hecho de la «fortaleza europea» una idea ambigua y lejana en 1980 se materializan durante la década 1990 con el conjunto de políticas y competencias comunes en el ámbito migratorio. Si bien las fuerzas motrices decisivas serán, en última instancia, aquellas condiciones imprescindibles para evolucionar hacia un mercado interior autónomo y sin fronteras, la decisión de cerrar las puertas a la inmigración estará mediada también tanto por la impresión de la magnitud de los flujos migratorios alcanzados en los últimos veinte años como por las imágenes euroraciales con las que la clase política europea representó a los inmigrantes. Estas condiciones, avivadas por el giro a la derecha que dio la política europea en el mundo de la post-Guerra Fría, permearán permanente la producción legislativa en el ámbito migratorio durante esta década.¹⁶⁴

Para la realización de nuestro objetivo, efectuaremos una revisión y evaluación crítica de las políticas constitucionalizadas en el seno de la UE, a la luz de los antecedentes migratorios que hemos estudiado y de las observaciones que los especialistas han realizado a los marcos jurídicos que regulan la otorgación de visados para los inmigrantes extracomunitarios y los procesos conducentes a la naturalización para los inmigrantes legalmente asentados (especialmente los conducentes a la ciudadanía), desanudando las problemáticas que los legisladores europeos debieron sopesar a la hora de admitir, integrar y rechazar inmigrantes. Nuestro punto de partida es 1985, año de los Acuerdos de Schengen,

¹⁶⁴ Para las opiniones que sustentan esta tesis, véase: McLaren, L., *Immigration and the New Politics of Inclusion and Exclusion in the European Union: the Effect of Elites and the EU on Individual-Level Opinions Regarding European and Non-European Immigrants*. En: *European Journal of Political Research*, Kluwer Academic Publishers, n° 39, 2001, págs. 81-100.

cerrando en torno al año 2005, año de la institucionalización de FRONTEX. Sobre este margen temporal operaremos de forma cronológica y sucesiva estudiando los hitos constitutivos de lo que la prensa europea y los especialistas han dado a llamar la «Europa fortaleza». Dado que la mayor parte de la bibliografía referente a la UE y sus instituciones es altamente técnica, nuestro estudio intentará minimizar la complejidad de su acervo enfatizando más bien en sus efectos pragmáticos y en las críticas recibidas a los administradores de dichas políticas.

3.1 INMIGRACION Y DIVERSIDAD CULTURAL EN LA EUROPA DE POSTGUERRA: LA CRISIS DEL MULTICULTURALISMO.

Como observamos en el capítulo anterior, en el transcurso de los cuarenta y cinco años que median entre el fin de la II G. M. y la caída del Muro de Berlín el volumen de inmigrantes había aumentado considerablemente en la parte situada al oeste del Telón de Acero, invirtiendo totalmente la balanza entre las migraciones ultramarinas y las entradas al continente europeo. A una década del fin del milenio, la Europa Occidental se había convertido irreversiblemente en un continente de inmigración, un escenario que las elites políticas, especialmente las alemanas, eran renuentes a aceptar. Entre 1950 y 1990 la población de extranjeros se había cuadruplicado en al menos catorce estados miembros de la actual UE: de 3.7 millones contabilizados en 1950 (1.3 por ciento de la población total), se pasó a más 10.7 millones en 1970 (3, 2 por ciento), y a 16 millones en 1990 (4, 5 por ciento). Alemania y Francia registraban las cifras absolutas máximas, con 7.7 y 3.6 millones de extranjeros respectivamente. Por su parte, en Gran Bretaña residían cerca de 3 millones de extranjeros en 1990, la mayoría de ellos procedentes de la New Commonwealth. El número de extranjeros también había aumentado considerablemente en Suecia y en los Países Bajos, que contabilizaban 1 millón y 728 mil extranjeros respectivamente en 1995. Por su parte, Italia y España -que durante la *Golden Age* participaron del proceso migratorio intraeuropeo como países expulsores de mano de obra- se asomaban ahora, aunque de un modo incipiente, como nuevos países de inmigración: en 1990 se registraban en España 398 mil inmigrantes, mientras que en Italia un total de 356 mil.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Cebrian, Juan A. (et al.), La inversión migratoria en Europa. En: ARBOR, n° 734, noviembre-diciembre, 2008, pág. 1134. Disponible en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/257/258>

En relación al origen «étnico» (un aspecto importantísimo que la legislación migratoria había obviado pero que ahora cobraba relevancia pública a raíz de la desintegración del socialismo soviético), los grupos más importantes de extranjeros en la Europa Occidental en 1990 la constituían los turcos (RFA, Dinamarca, Holanda), los de Surinam (Holanda), los indonesios (RFA, Holanda, Francia), los marroquíes (España, Francia), los yugoslavos (Italia y Grecia) y las personas procedentes del norte de África o del África negra (cerca del 45 por ciento en Francia), que poco a poco se estaban constituyendo como el grupo de inmigrantes más numeroso en la región euromediterránea. Los inmigrantes latinoamericanos constituían un porcentaje aun pequeño (4 por ciento), aunque con un visible aumento, sobre todo en España, que durante la década de 1990 se convirtió en el segundo país de destino más importante para estos inmigrantes después de los E.U.A.¹⁶⁶ La distribución del origen étnico en los países de acogida constituye un indicador claro de las direcciones de las rutas migratorias; desde la década de 1970 estas rutas tenían una dirección norte-sur, un esquema que se mantuvo y se reforzó cuando las migraciones desde África rebasaron el ámbito euromediterráneo una vez terminada la *Golden Age*. A estas coordenadas se sumaron durante la década de 1980 las migraciones este-oeste, las que durante la década de 1990 adquirieron gran importancia cuando la República Federal multiétnica de Yugoslavia se fracturó y Kosovo perdió su autonomía.

Ahora bien, desde un punto de vista técnico estas cifras aun reflejan un alto grado de incertidumbre, pues un universo importante de extranjeros, incluyendo a estudiantes internacionales temporales e inmigrantes ilegales, no han sido cuantificados en las cifras oficiales presentadas por los diversos ministerios del interior europeos y los informes de EUROSTAT. Por otra parte, un porcentaje no menor de estos inmigrantes estaba en vías de iniciar o adquirir la naturalización, por lo que las cifras de extranjeros podrían ser susceptibles de variaciones importantes, distorsionando los procesos de migración.¹⁶⁷ No obstante, estas cifras reflejaron y siguen reflejando, tanto para los expertos como para los gobiernos europeos, que Europa se había transformado en un destino consolidado para la inmigración hacia 1990. Ya sea que esta haya ocurrido bajo la forma de migración económica o laboral, por solicitud de asilo, reagrupación familiar u otras, en la Europa de la última fase de la Guerra Fría se habían

¹⁶⁶ Vono de Vilhena, Daniela (et al.), Impacto del control migratorio mediante visado Schengen sobre la migración latinoamericana hacia España. En *Papeles de Población*, vol. 48, n° 58, octubre-diciembre, 2008, pág. 105. Véase especialmente el gráfico 1. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11205806&iCveNum=10933>

¹⁶⁷ Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 310.

cristalizado las dinámicas de la movilidad de personas que el continente experimentaba desde la fase alta del ciclo económico de postguerra; a nivel mundial estos procesos migratorios eran, empero, porcentualmente inferiores al resto de los desplazamientos que se sucedían en el mundo (hasta el año 2002, por ejemplo, la migración al «interior» de Asia explicaba casi el 20 por ciento de la migración internacional y era casi tres veces superior a la migración «total» que recibía Europa desde todas las regiones).¹⁶⁸ Sin embargo, esta verdad no era asumida de la misma forma por los ciudadanos europeos que manifestaban sus resquemores ante la presencia de los «otros». Por su parte, la clase política y la prensa europea manipularon y dramatizaron estos fenómenos constantemente englobándolos como una «presión europea» que amenazaba con inundar a las sociedades del viejo mundo.

Ya sea para bien o mal, era un hecho para las elites políticas y los expertos que la inmigración había contribuido a ampliar el horizonte de la diversidad cultural, lingüística y religiosa en Europa. Las lenguas eslavas, las romaníes, el turco, el árabe y, progresivamente, el Chino y el indonesio, se difuminaban junto a los grupos de inmigrantes asentados en las grandes ciudades de Alemania (Berlín, Hamburgo, Munich) y en las grandes regiones de París (Île de France, Ródano-Alpes) y de Gran Bretaña (West Midlands, West Yorkshire, «el pequeño Pakistán», y la gran comarca de Manchester). De la misma forma, la inmigración había diversificado los elementos religiosos en la Europa Occidental contrayendo progresivamente la preponderancia del cristianismo.¹⁶⁹ Desde la década de 1980 el islam se había situado como una de las religiones mayoritarias en ciudades como Bruselas y en regiones francesas como las de Provenza-Alpes-Costa Azul.¹⁷⁰ Estos aspectos, que han sido determinantes en la historia profunda del continente, fueron muchas veces tomados en consideración por varios gobiernos en los países de acogida de larga tradición migratoria (U.K y Francia principalmente), cuales propiciaron enfoques políticos «multiculturalistas» y «asimilacionistas» durante 1970 y 1980. Otro de los aspectos relevantes en el mapa de la diversidad cultural, era el elevado índice de

¹⁶⁸ PNUD, INFOME DE DESARROLLO HUMANO 2009, Superando barreras...pág. 36, figura 2.2.

¹⁶⁹ Es más, según las conclusiones del informe científico «barómetro religioso», elaborado en 2008 por universidades belgas y diversos medios de comunicación, el cristianismo en su vertiente católica y ortodoxa se «desmorona» lentamente en Europa. En: <http://www.webislam.com/?idn=11791>

¹⁷⁰ Debido a que el derecho de algunos estados prohíbe recabar datos sobre la confesión de los ciudadanos las cifras absolutas sobre la implantación del islam durante la década de 1980 y 1990 es aún incierta por lo que solo se pueden tener cifras aproximadas a partir del número de inmigrantes árabes en el continente. Chevrollier, Ndeye Andajur, el islam y los musulmanes en Europa. Curso de Experto Profesional en “cultura Civilización y religión islámicas”. Curso 2005/2006, pág. 4 y ss. Disponible en: <http://ndeyeandujar.files.wordpress.com/2008/02/el-islam-y-los-musulmanes-en-europa.pdf>

«capital social» que mostraban algunas de las comunidades de inmigrantes. Estas se organizaban, como los barrios comerciales turcos en Munich o de los marroquíes a las afueras de Barcelona, en amplios espacios de convivencia donde intercambiaban información y ayuda a los recién llegados, y donde recreaban y reforzaban los lazos de su identidad nacional celebrando festividades o portando los símbolos de una patria físicamente lejana. Este rasgo, en lo sucesivo, revelaba aspectos duales del proceso migratorio tales como el nivel de integración de los inmigrantes en el país de acogida o, a la inversa, las dificultades que estos debían enfrentar ante condiciones legislativas, sociales y económicas hostiles (irregularidad, xenofobia, racismo, desempleo, etc.).¹⁷¹

Pero aun cuando el escenario cultural y lingüístico había evolucionado en Europa, el multiculturalismo como modelo político y la aceptación de la diversidad cultural como patrón social estaban lejos de constituirse en ideales políticos generalizados. La UE, pese a sus normativas para combatir la discriminación, la xenofobia y promover el desarrollo y la integración de las minorías étnicas, ha avanzado en sentidos contradictorios al profundizar la concienciación sobre la «seguridad» y la conservación de una supuesta «identidad europea».¹⁷² Estas contradicciones se han hecho patentes en el ámbito de las relaciones sociales, donde los encuentros violentos entre los «nacionales» y los «nacionales de terceros países» (para usar la nomenclatura de la UE) se han vuelto comunes desde 1990. En España, un país con una tradición inmigratorio reciente, las acciones xenofóbicas aumentaron de 4 en 1991 a más de 300 para 1994; de la misma forma, aumentaron las actitudes de «desconfianza» y «temor» hacia los inmigrantes a un importante 39.9 por ciento,¹⁷³ sin considerar otras formas de xenofobia y racismo «latentes» que los diversos análisis de los barómetros de opinión han recogido en el

¹⁷¹ Sobre este aspecto existe una vasta y desarrollada bibliografía, que es imposible citar en estas páginas. Recomiendo de todos modos una obra centrada en el caso español, que reúne a su vez estudios de campo y teóricos: Álvarez de los Mozos, Javier, Capital social de las asociaciones de inmigrantes. Asociaciones bolivianas, colombianas, ecuatorianas y peruanas en Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia, Universidad de Deusto. Bilbao, Disponible:

<http://books.google.cl/books?id=wxADvcPogZsC&pg=PA217&lpg=PA217&dq=Las+asociaciones+de+inmigrantes+marroqu%C3%ADes+y+peruanos+en+la+Comunidad+de+Madrid&source=bl&ots=X2sARNOo4e&sig=BbJtYnjss-Ae49fSOocRhOpxtHM&hl=es-419&sa=X&ei=waOCU7G7BYr10wHcyYGYDQ&ved=0CEcQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false>

¹⁷² Judt, Tony, Postguerra... págs. 1034-1047.

¹⁷³ Ugarte Vega-Centeno, Máximo, Derechos Humanos, xenofobia y racismo en la Unión Europea. En: Rev. de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas, UNMM, vol. 8, n° 15, Julio de 2005, pág. 44 y 45. Disponible en: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/administracion/n15_2005/a05.pdf

país ibérico desde los atentados del 11-M.¹⁷⁴ Por su parte, en Alemania se han registrado sangrientos incidentes de xenofobia desde su reunificación, como las ocurridos en septiembre de 1991 en Hoyerswerda, agosto de 1992 en Rostock-Lichtenhagen y los ataques incendiarios de mayo de 1993 en Solingen, que dejó un saldo de 3 muertos y más de 20 heridos de gravedad.¹⁷⁵ A estos sucesos se ha sumando la preocupante difusión, desde mediados de 1990, pero especialmente desde el 11-S y los atentados terroristas en Londres el año 2005, de la islamofobia y la arabofobia, ideologías que han definido ideas distorsionadas del Islam y de la identidad árabe, tales como «que el Islam es, de por sí, violento y hostil, propenso al racismo y al choque de civilizaciones», y que han sido ampliamente utilizadas como argumentos para justificar prácticas discriminatorias y excluyentes hacia estos sujetos.¹⁷⁶

Con la caída del Muro de Berlín y la desintegración de los socialismos «realmente existentes», los debates sobre la inmigración, especialmente sobre las consecuencias que traería para los estados occidentales el éxodo de los europeos del este, entraron en una fase crítica, anunciando el «automatismo apocalíptico de la temida inundación».¹⁷⁷ Estos temores estaban fundados ciertamente sobre los elementos de la verdad histórica que ocultaba la lógica de la Guerra Fría, tales como la presencia del Muro y los deseos de mejorar condiciones de vida intolerables en los socialismos del este,¹⁷⁸ pero también sobre la genealogía de las dramatizaciones políticas y mediáticas que se habían difundido ampliamente durante 1980. En

¹⁷⁴ Véase: Cea D' Ancona, María Ángeles, La compleja detección del racismo y la xenofobia a través de encuesta. Un paso adelante en su medición. En: REIS, n° 125, 2009, págs. 13-45.

¹⁷⁵ Véase: Vathroder, Klaus, El peligro viene del centro. Xenofobia en Alemania. En: SIC, mayo, 1993. Disponible en: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblio/texto/SIC1993554_178-180.pdf

¹⁷⁶ Para una síntesis de los elementos que definen la islamofobia y arabofobia en Europa, véase el interesante artículo de Cristina Fombuena: http://www.webislam.com/articulos/92335-el_termino_islamofobia.html Véase también: Triandafyllidou, Anna, Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía. En: Revista CIDOB d'afers internacionals, n° 69, 2005, pág. 40-44. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1212753&orden=182405&info=link>

¹⁷⁷ Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 315.

¹⁷⁸ Cuando la «revolución pacífica» de los ciudadanos hubo de empezar tras el Telón de Acero, poniendo en jaque a las fuerzas coercitivas que habían reprimido las revueltas de 1957 y 1967, había quedado claro para la prensa europea e internacional que aquel muro fronterizo levantado por la Guerra Fría había sido también una barrera para la migración este-oeste. En la evolución externa de los acontecimientos, la migración había jugado un papel importantísimo pues constituyó desde el primer momento uno de los elementos principales de protesta de los ciudadanos de la RDA quienes habían visto reducir sus posibilidades de emigrar hacia el occidente drásticamente tras la II G. M.; de hecho, la existencia particular del Muro, construido en 1961, había tenido como objetivo limitar la emigración y deserción de los ciudadanos de la RDA. Sin embargo, a fines de 1989, ante la presión y fuga masiva de personas dirigiéndose hacia el Este y ante las protestas del gobierno de Checoslovaquia, país que se había convertido repentinamente en un país de tránsito clandestino hacia la RFA, el gobierno de la RDA en manos del SED decide levantar las cláusulas que por 28 años habían limitado la migración este-oeste. Véase: Judt, Tony, La postguerra... pág. 884.

este escenario aparecían una vez más las dramatizaciones de la derecha política europea, especialmente de la Unión Demócrata Cristiana Alemana, que al igual que con los chilenos en el exilio tras el golpe de Estado de 1973, hizo un llamado a limitar drásticamente el número de asilados; del Frente Nacional francés, que de la mano de Le Pen hizo de la frase «Francia para los franceses y repatriación para todos los demás» el lema del partido a lo largo de 1990; del grupo parlamentario del Danks Folkeparti danés, que había surgido en el anonimato en 1995, centrándose casi exclusivamente en la inmigración; del Partido Nacional Británico, que arremetía contra las «minorías étnicas»; y del controvertido pensador de derecha holandés Pym Fortuym, reconocido xenófobo católico precursor de la islamofobia holandesa.¹⁷⁹ Es más, a estos elementos se sumaban ahora proyecciones demográficas, construidas de forma precipitada por académicos de prestigiosas universidades europeas, que hipertrofiaban al punto de la saturación la supuesta oleada de inmigrantes solicitando asilo; demógrafos como el francés C. Chesnais, el ruso B. Chorew e instituciones de investigación como el instituto Prognos, preveían que entre 5 a 40 millones de personas migrarían en dirección este-oeste entre 1992 y 1995. Sin embargo, las especulaciones sobre el potencial de inmigrantes solicitantes de asilo que inundarían la Europa Occidental no se cumplieron; si bien se produjeron importantes movimientos de personas en sentido este-oeste (que afectaron especialmente a Alemania, invirtiendo -incluso- el orden de las procedencias geográficas desde las migraciones del Tercer Mundo a las migraciones del este), las migraciones masivas nunca salieron de los países del Este. Es más, contra los pronósticos apocalípticos enarbolados por la prensa y la academia, fueron en definitiva «las migraciones temporales o pendulares las que aumentaron hasta finales de la década de 1990, a expensas de la migración definitiva».¹⁸⁰

Todos estos factores contribuían a que las percepciones subjetivas en torno a los inmigrantes, tanto del sur como del este, se desfiguraran y viraran hacia formas cargadas de connotaciones negativas y visiones fantásticas, las que evocaban –incluso- aterradoras imágenes históricas (como la de los barbaros invadiendo Europa durante la Edad Media). Por otra parte, estas imágenes habían terminado por deslegitimar la fuerza un «multiculturalismo» liberal siempre contradictorio, cual fijaba las pautas de una integración de la diversidad migratoria al tiempo que proyectaba autopercepciones eurocentristas y euorraciales que

¹⁷⁹ Ibem, pág. 1060-1066.

¹⁸⁰ Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 315.

miraba a los inmigrantes de la misma forma que el colonizador a los colonizados.¹⁸¹ La época de los movimientos migratorios laboral e ideológicamente deseados por los gobiernos y la opinión pública durante la *Golden Age* se había cerrado definitivamente, dando paso a una economía social que subjetivamente transformada la «diversidad» migratoria en una realidad «no deseada». La Guerra Fría había terminado repentinamente y junto con ella los ideales de ayudar y acoger «a los hermanos y hermanas del este»; las confrontaciones sociales entre nacionales e inmigrantes habían sido más fuertes que los estribillos heroicos de la Ostpolitik («política con respecto al este») y que los sentimientos humanitarios de ayuda hacia un Tercer Mundo azotado por la desigualdad y las dictaduras.¹⁸²

Como hemos planteado en la introducción de este capítulo, la crisis del multiculturalismo y las proyecciones subjetivas negativas de una diversidad migratoria compleja no sólo estaban mediadas por los procesos de apertura del Muro y los conflictos representacionales asociados a la llegada de los inmigrantes del este, si que también por los procesos de integración de los países europeos en el espacio de la UE. Este proceso estuvo marcado por la creación en el ámbito migratorio de una economía política restrictiva y excluyente, que no sólo intentaba contener los flujos desde la periferia de la Unión sino que además buscaba normar desde su interior la movilidad de los sujetos que se desplazaban en su interior. Un número importante de autores y especialistas citados en nuestra investigación, han caracterizado el marco regulador migratorio de la UE como un orden jurídico excesivamente centrado en la «seguridad permanente», un rasgo de la política continental que ha llevado a la vulgarización, al igual que la islamofobia y la arafobia, la versatilidad y complejidad de los procesos migratorios; a su vez, señalan, han generado un grave extrañamiento respecto de las obligaciones humanitarias como también de los procedimientos de integración de los inmigrantes.

En lo que sigue, exploraremos la evolución de los instrumentos jurídicos y políticos que regulan la movilidad de personas en el marco de la creación de la UE. Tal como señalamos, nuestro orden será cronológico, lo que nos permitirá visualizar la progresión de una Europa Fortaleza que en su avance ha incumplido sus propios deseos de mejorar la integración

¹⁸¹ Sobre esta visión, véase el interesante análisis del multiculturalismo liberal europeo hecho por el filósofo marxista esloveno, Slavoj Žižek, en: Žižek, Slavoj, *En defensa de la intolerancia*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2008, pág. 55 y ss.

¹⁸² Véase capítulo segundo, págs. 62 y 63.

de los inmigrantes asentados en sus dominios y que ha profundizado las dinámicas de exclusión hacia los inmigrantes.

3.2 LOS ACUERDOS DE SCHENGEN: SINGLADURA DE UNA FORTALEZA

La gestión de los movimientos migratorios en el seno de la Comunidad Europea/Unión Europea constituyó desde su génesis uno de los pilares fundamentales en la organización del territorio y en los proyectos de integración económica para la reconstrucción de postguerra. Los éxitos de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), creada en 1951 y la que incorporaba a 6 miembros, habían dado paso a una notable expansión en sus actividades, particularmente en el espacio comprendido entre Charleroi (Bélgica), Nancy-Estrasburgo (Francia) y Dortmund (RFA), lo que habría dado paso a un reforzamiento de las condiciones necesarias para la producción y venta del carbón y el acero. Fueron estos éxitos los que impulsaron la idea de una unión económica y política integral en la Europa Occidental, la Comunidad Económica Europea (CEE), la que se materializaría posteriormente en el Tratado de Roma, uno de los dos textos fundacionales de la posterior UE, firmado en marzo de 1957 por los mismos 6 miembros de la CECA.¹⁸³ En el origen de la comunidad, la eliminación de las barreras arancelarias y las restricciones cuantitativas al comercio fueron pasos necesarios no sólo para la formación de la entidad supranacional sino también para recuperar un cierto protagonismo económico centralizado por los E.U.A. Para la consecución de estos objetivos, la CEE estipulaba en uno de los numerando del artículo 3º del Tratado la «libre circulación de los factores productivos, tanto mercancías como personas, empresas y capitales, sin ningún

¹⁸³ Para el estudio de los elementos jurídicos y políticos que han dado forma a la UE hemos recurrido en este capítulo a la memoria de los estudiantes de la facultad de derecho de la universidad de Chile, Jozsef Markovitz y Julián Otárola, titulada «La Unión Europea». Aunque estos estudiantes manifiestan una opinión profundamente optimista del funcionamiento político y de su orientación socio histórica, llegando incluso a señalar que la Unión es «un ejemplo para el mundo» (una opinión compartida por autores europeos como Tony Judt, pero criticada por pensadores como Perry Anderson), esta memoria es una cronología sistemática de los instrumentos políticos y técnicos bastante completa. Markovitz Alarcon, Jozsef Alejandro y Otárola Campos, Julián Alonso, La Union Europea. Memoria de Prueba para optar al Grado de: Licenciado en Ciencia Jurídicas y Sociales, profesor guía: Mario Arnello Romo. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2003, pág. Disponible en: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2003/markovitz_j/html/index-frames.html. Para los fundamentos jurídico- constitucionales de la UE puede consultarse la interesante tesis de la autora Leocadia Díaz Romero. Sin embargo esta tesis no incorpora los hitos que han dado forma la UE después de 1980. Díaz Romero Díaz Romero, Leocadia, La integración política en la Unión Europea. Elementos de su Constitucionalización. Tesis doctoral bajo la dirección del Prof. Catedrático Don Mariano García Canales, Facultad de Derecho, Universidad de Murcia, Murcia, 1998, pág. 59 y 60.

tipo de cortapisas».¹⁸⁴ Fue precisamente en virtud de este tratado que los ciudadanos nacionales de los seis estados miembros que componían inicialmente la CEE tuvieron garantizada, a partir de 1968, la libre circulación en cuanto a residencia y trabajo y el motivo por el cual los movimientos migratorios intraeuropeos durante la *Golden Age* alcanzaron un alto nivel de dinamismo y flexibilidad entre estos países.¹⁸⁵

Sin embargo, y tal como estudiamos en el capítulo anterior, el movimiento de trabajadores invitados, unido a la llegada de inmigrantes solicitantes de asilo, se habían convertido en un problema de primer orden para los países de la Europa Occidental desde 1973. Para algunos autores, uno de los motivos que explicarían en el campo jurídico la pérdida de control de estas migraciones sería la discrecionalidad con que la CEE actuaba a nivel supranacional; pese a que el tratado estipulaba la libre de circulación de personas entre los estados firmantes, no existieron sino hasta la década de 1990 instrumentos comunes que regularan de modo eficiente y a nivel continental los movimientos de personas. Es más, el Acta Única Europa, el segundo texto fundacional de la UE y cuya entrada en vigor ocurrió en 1995, no contenía ninguna referencia explícita a la cooperación policial y judicial referente a la gestión de las migraciones.¹⁸⁶ Esto habría permitido un gran margen de actuación de la soberanía estatal en el ámbito migratorio durante todo el periodo de la Guerra Fría, lo que explicaría a su vez las diferentes, desiguales y desacertadas normas restrictivas que los países aplicaron para contener tales movimientos después de la crisis de 1973. Por otra parte, y más importante aún, la CEE no había desarrollado los instrumentos necesarios relacionados con el acceso a este espacio desde el «exterior», un aspecto que se había revelado problemático desde 1980 para los ministerios encargados de la seguridad interior.¹⁸⁷ Fue este el contexto, y ante la imposibilidad de una cooperación supranacional desde la creación de la CEE, que algunos de los países miembros de la Comunidad Europea/Unión Europea procedieron a desarrollar los instrumentos de Schengen, llegándose a los acuerdos correspondientes para su puesta en marcha en los años posteriores.

¹⁸⁴ Artículo 3º del Tratado de la Comunidad Económica Europea, pág. 15. Versión en italiano disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E/TXT:IT:PDF>

¹⁸⁵ Para un estudio de las actuaciones económicas en el espacio de la CEE, véase: Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando, Espacios y Sociedades... págs. 69-74.

¹⁸⁶ Van Ostrive, Lode, Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen. En: Revista CIDOB d'afers internacionals, nº 53, 2001 (Ejemplar dedicado a: Ciudadanía europea e inmigración), pág. 44. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1251231&orden=182976&info=link>

¹⁸⁷ Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 322.

Los Acuerdos de Schengen, firmados por cinco países (RFA, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos) el 14 de junio de 1985 en la pequeña localidad luxemburguesa de Schengen, preveían en lo sucesivo «medidas de compensación» por la apertura de las fronteras internas estipuladas en los acuerdos que daban forma a la CEE. Estos acuerdos fueron el resultado de la coordinación intergubernamental de los ministerios de Interior y Justicia desde 1984, y, aunque estaban inicialmente al margen del proceso propiamente dicho de integración de los países en la UE, se convirtieron rápidamente en el basamento jurídico de las posteriores políticas migratorias institucionalizadas por la Unión. Hay que señalar que los objetivos generales de este programa no se alcanzaron plenamente sino hasta 1990, cuando se establecieron los acuerdos para la puesta en práctica de las diversas medidas (Schengen II), que entraron en vigor en toda la UE en 1993. En el contexto del espacio de la CE/UE,¹⁸⁸ los estados firmantes se comprometían, entre otras cosas, a transferir sus controles de entrada de viajeros a las fronteras exteriores de la CE/UE a través de la cooperación policial (EUROPOL) y judicial, a armonizar sus normativas para la concesión de visados y la otorgación del estatuto de refugiado, a crear un sistema de información interconectado (SIS), así como a tomar medidas, bajo el concepto de derecho de observación, persecución y entregas vigiladas (de drogas) a otros países miembros, contra la inmigración ilegal.¹⁸⁹

Desde un punto de vista formal, y a pesar del título de los acuerdos, se debe mencionar que de un total de 139 artículos aprobados por el Consejo Directivo de Schengen, sólo cuatro ellos hablaban de la «apertura de fronteras» o de la «colaboración judicial», mientras que la mayoría de ellos, 138 artículos, versaban sobre las citadas medidas «compensatorias». De estos 138 artículos, 80 de ellos hablaba sobre los controles policiales en las fronteras exteriores bajo, y, tan sólo 7 artículos, explícitamente de la lucha contra la droga.¹⁹⁰ Como puede apreciarse,

¹⁸⁸ El Acuerdo de Schengen tuvo, pues, este objetivo habida cuenta de que “la unión, cada vez más estrecha, entre los pueblos de los Estados miembros... debía plasmarse en el libre paso de las fronteras interiores para todos los nacionales de los Estados miembros [...]” (párrafo primero del preámbulo). Citado en: Fernando Rozas, José Carlos, Génesis y Constitucionalización de la política migratorio en la Unión Europea. En: *AEDIPr*, n° 5, 2005, pág. 228. Disponible en: http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fprints.ucm.es%2F9297%2F1%2FG%25C3%2589NESIS_Y_CONSTITUCIONALIZACI%25C3%2593N_DE_LA_POL%25C3%258DTICA_MIGRATORIA.pdf&ei=qrkLU5jUAoTv0gGTPYDwBQ&usg=AFQjCNGFcAGGJyrtbEEKXEaWGYUZMQO-Gw&bvm=bv.61725948.d.dmQ

¹⁸⁹ Van Outrive, Lode, Historia del Acuerdo... pág. 45.

¹⁹⁰ El Acervo de Schengen junto a sus articulados y los acuerdos de implementación de 1990, pueden ser consultados en: <http://eur->

buena parte de los articulados del Acervo de Schengen giraban en torno a los tópicos de la seguridad interna, mientras que un número muy reducido de ellos sobre los aspectos de la «libre circulación de personas». Schengen se trataba, en definitiva, de un orden jurídico centrado casi exclusivamente en la «acción policial operativa». En efecto, Schengen ideaba instrumentos estrictos y especializados de seguridad en las fronteras exteriores, bajo la dirección de EUROPOL y de las agencias de inteligencia en información (como el Sistema de Información de Schengen implementado en 1995 o el *Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale* ideado tanto para el rastreo de personas desaparecidas como para la vigilancia de los nacionales de terceros países incluidos en la lista de los «no admisibles»), sobre las que recaía la responsabilidad de frenar, mediante la acción coordinada, la «inmigración indeseada»; estas incluyen acciones concertadas como los «operativos», las «entradas vigiladas», las «investigaciones encubiertas» y los «equipos comunes de investigación», es decir, la vigilancia y las persecuciones de inmigrantes transfronterizos acusados y sospechosos de delito que vulneran la seguridad de los países miembros.¹⁹¹

Pero si las medidas de carácter policial estuvieron en el centro de los acuerdos, las limitaciones a las entradas administrativas al espacio de Schengen también lo estuvieron. Estas afectaron desde 1990, como veremos, a los inmigrantes procedentes del Tercer Mundo y, especialmente, a los solicitantes de asilo. Ya sea que advinieran al espacio de Schengen como turistas, trabajadores o estudiantes, la norma de entrada para los inmigrantes provenientes de terceros países exigía la existencia del llamado «Visado Schengen», un documento comunitario único, cuya aprobación y validación correspondía a un trámite conjunto entre el país extracomunitario y el Consejo del Comité Ejecutivo. Según el artículo 5.e del código comunitario de Schengen, podrán obtener visado o ser admitido en el espacio de Schengen, «aquellos que no supongan una amenaza para el orden público, la seguridad interior, la salud pública o las relaciones internacionales». Tal como estudiamos en el capítulo primero, la exigencia de pasaportes y visados por parte de las entidades estatales corresponde a una potestad soberana ampliamente reconocida en el orden del derecho internacional, es decir, desde el orden jurisprudencial, el requisito de visado parecería aplicar a todos aquellos candidatos con intenciones de acceder, permanecer o prolongar su estada en un país, sin

lex.europa.eu/Notice.do?val=240434%3Acs&lang=es&list=454402%3Acs%2C240434%3Acs%2C&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=

¹⁹¹ Van Outrive, Lode, *Historia del Acuerdo... Ibem.*

distinción nacional alguna. Sin embargo, la particularidad del «Visado Schengen» reside en sus cláusulas y en los procedimientos por los cuales un inmigrante extracomunitario puede hacerlo efectivo. Este visado, que es válido para todo este espacio, permite estancias de tan sólo 3 meses en los Estados Schengen, durante un periodo máximo de 6 meses. Quienes decidan obtenerlo, no sólo deberán demostrar su inocencia respecto a las intenciones relacionadas con la seguridad, sino declarar el nivel de poder adquisitivo como prueba de que posee los medios necesarios para vivir en Europa. Deberán, además, poseer el billete de vuelta o declarar que posee los medios suficientes para obtenerlo.¹⁹² Si bien es cierto que estas cláusulas favorecían el control de la inmigración ilegal mediante la supervisión de los documentados, tal como ha señalado Daniela Vono, Andreu I Valls y Helena Bedoya, la exigencia de este visado suponía también «un mayor control del ingreso de inmigrantes» como también «una mayor selectividad de los mismos», pues se esperaba con estas medidas anticipar la llegada de inmigrantes económicos pobres desde las regiones subdesarrolladas. Esto se puso de manifiesto desde la entrada en vigor de los acuerdos en 1990, cuando los signatarios de Schengen exigieron visado a los inmigrantes procedentes del Magreb y, desde 1991, a los inmigrantes procedentes de Perú, Ecuador, Colombia y República Dominicana.¹⁹³

Referente al asilo, los Acuerdos de Dublín de 1990 (que eran idénticos a Schengen en cuanto a la regulación del derecho de asilo y que entrarían en vigor en 1997) tenían por objetivo «racionalizar» los procesos de postulación de solicitantes de asilo mediante la normativa 3 del artículo 3º que estipulaba que las solicitudes de asilo serían examinadas «por un solo Estado miembro». Esto significaba que cada solicitante de asilo estaría autorizado a presentar una única solicitud, lo que a su vez significaba que el rechazo en un país de la CE/UE sería válido en todos los países miembros.¹⁹⁴ Tal como ha recordado Martín Pérez de Nanclares, del texto ginebrino de 1951 sobre el asilo no cabe derivar ninguna obligación explícita dentro del derecho internacional público que obligue a los estados a garantizar el asilo a quienes lo solicitan. Sin embargo, tal como ha denunciado el Consejo Europeo para

¹⁹² Véase la normativa completa en: Comisión Europea, La Europa de la Libre Circulación: el espacio Schengen. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf

¹⁹³ A la fecha se eximen de tal exigencia los E.U.A, Israel, Canadá, Mónaco, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Singapur y la Santa Sede Vono de Vilhena, Daniela (et al.), Impacto del control migratorio... pág. 99 y 100.

¹⁹⁴ En: Texto de la convención de Dublín. Disponible en: <http://web.archive.org/web/20080322001504/http://ec.europa.eu/infonet/library/a/97c25401/en.htm>

Refugiados y Exiliados (ECRE), la normativa de Dublín resultaba ser una transgresión formal al principio del «no-refoulement» (no devolver a la frontera),¹⁹⁵ pues aquellos inmigrantes que ya no podían acceder a un segundo procedimiento de asilo quedaban expuestos de ser devueltos a la persecución de la cual huían.¹⁹⁶

En el examen crítico de la taxonomía de estos acuerdos y de la filosofía que los guiaba, existe disenso entre los especialistas respecto del valor y del aporte que Schengen suponía en la construcción del espacio europeo. Desde el punto de vista institucional y civil, Schengen suponía algo más que un tratado, ya que establecía términos nuevos con un contenido más universal para las «libertades individuales», especialmente las relacionadas con la libre movilidad, tanto de mercancías como de personas, una noción que era indispensable para una Europa unificada sin fronteras.¹⁹⁷ Sus críticos, por su parte, han recalcado el carácter eminentemente «normativo», como también su discrecionalidad respecto a los «supuestos centrales» de las medidas acordadas: la supresión de las fronteras interiores y la libre circulación de los nacionales de los países miembros. A la fecha, cientos de nacionales pertenecientes al espacio de Schengen han debido sortear controles fronterizos de EUROPOL lo que ha puesto en tela de juicio el cumplimiento de las normativas de libre circulación.¹⁹⁸

3.3 EL TRATADO DE MAASTRICHT: HACIA LA CIUDADANIA EXCLUYENTE

Tras el proceso desencadenado por el «acervo de Schengen» el desarrollo de una política europea en materia de inmigración tuvo tres objetivos principales. Con carácter preventivo, dar una respuesta a los movimientos migratorios de nacionales de terceros países a través de la cooperación con los principales Estados de emigración potencial hacia la Unión y, desde una dimensión activa, el control de la inmigración a fin de mantenerla dentro de estructuras que pudiesen ser gestionadas y la profundización de las políticas de integración en

¹⁹⁵ Véase capítulo segundo, nota 143.

¹⁹⁶ Para una nota de la posición de la ECRE referente a los acuerdos de Dublín, véase: http://www.ecre.org/topics/dublin_ji. Véase también: Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 323.

¹⁹⁷ Sobre los múltiples apoyos ciudadanos en defensa del reforzamiento de los Acuerdos de Schengen, véase: <http://moreeurope.wordpress.com/2012/04/21/schengen-es-un-simbolo-irrenunciable-de-nuestra-union-europea/>; <http://mayo-europeo.blogspot.com/2012/04/en-defensa-de-schengen.html>

¹⁹⁸ El politólogo italiano Gianluca Bascherini ha criticado el carácter ambiguo de estos acuerdos, recordando que si bien aparece una tendencia universal a la apertura y reconocimiento de derechos de libre movilidad para los ciudadanos europeos, también es cierto que los acuerdos no han diseñado «más que pálidas e incompletas formas de tutela» para los inmigrantes. Bascherini, Gianluca, Las políticas migratorias en Europa... pág. 73 y 74.

favor de los inmigrantes legales. Será finalmente el Tratado de Maastricht o, técnicamente, el Tratado de la Unión Europea (1992), el que consignará a la inmigración entre las cuestiones de interés común dependientes de la cooperación intergubernamental en el ámbito de los asuntos de justicia e interior. Aunque Maastricht era un paso intermedio hacia la comunitarización de la política migratoria, este tratado venía a «constitucionalizar» el ámbito migratorio incluyéndola dentro del marco institucional de la Unión. Esto significaba, en lo sucesivo, que las políticas relacionadas con la migración debían ser tratadas desde ahora en adelante de forma conjunta, aplicando la legislación que de ella se derivara de forma homogénea en todos los países miembros. En cuanto a su contenido, Maastricht pretendía avanzar en los puntos relacionados con la integración de los inmigrantes legales, proveyendo para ello los elementos jurídicos necesarios para alcanzar la igualdad de derechos entre estos y los nacionales pertenecientes a la Unión. Por otra parte, Maastricht pretendía profundizar la gestión del control, a fin de reducir la inmigración «no controlada» que supuestamente se desencadenaba a raíz de la desintegración de los socialismos del Este.¹⁹⁹

En el contexto de la creación del espacio Europeo, el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea, firmado en la ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992 y cuya entrada en vigor estuvo prevista para el 1 de noviembre de 1993, era la firma culmine del complejo normativo de la UE formado por los tratados preexistentes sobre los que se sustentaba la Comunidad Europea. A la estructura económica y monetaria común formada por la CE (CECA, CEE y EURATOM), se la unían con Maastricht el ámbito político-jurídico, que regularía la política exterior y seguridad común (PESC), junto con los asuntos de justicia e interior (JAI). Con esta estructura, la UE se erigía finalmente sobre tres grandes pilares: economía, política exterior y justicia e interior.²⁰⁰ Este tratado nacía de la necesidad de los Estados de hacer frente a todos los problemas que habían surgido en los últimos años, especialmente de los derivados a raíz de la caída del Muro y de la desintegración de la URSS. Es por esto que es un hecho destacable que en los esfuerzos políticos por dar forma a la UE con sus tres pilares la inmigración jugara un papel trascendental. Tal como hemos visto, la apertura del Muro de Berlín y la llegada «masiva» de solicitantes de asilo, especialmente de la

¹⁹⁹ Vestri, Gabriele, Inmigración y Extranjería. En Camino hacia el Tratado de Ámsterdam. En: [Boletín Mexicano de Derecho Comparado](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4523952&orden=428566&info=link), n° 134, 2012, pág. 691. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4523952&orden=428566&info=link>

²⁰⁰ Para una explicación y cronología extensa de la historia del Tratado de Maastricht, véase: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_es.htm

RDA y de Yugoslavia, había preocupado a los expertos y a los gobernantes europeos, predisponiendo una atmósfera de restricción alimentada por la prensa, la derecha xenófoba y algunos sectores de la ciudadanía. Lo que estos eventos habían desencadenado en su conjunto en el marco de la CE/UE, fue el examen crítico de los efectos que la inmigración tendría en la «seguridad interior», una expresión que desde Schengen intentaba imponer las pautas políticas sobre la inmigración internacional en el campo comunitario. Para esto, el Consejo Europeo - organismo permanente presidido por los jefes de estado o de gobierno de los países miembros de la CE- presentó un conjunto de informes previos a la firma de los Acuerdos de Dublín, diseñados por «grupos *ad hoc* para la inmigración», donde se expresaron preocupaciones por integrar a los inmigrantes legales y por reducir la inmigración no controlada, de manera de mantener «el orden público y la seguridad». Sin embargo, lo que hacían estos informes era vincular ideológicamente y negativamente la inmigración con la seguridad interior. Tal como ha dicho el jurista Gabriele Vestri, estos informes referían a una relación equivocada entre las «amenazas exteriores» y la «inmigración internacional», dos fenómenos que hacia 1990 eran total y completamente autónomos. Es más, estas vinculaciones lograron entrar en las agendas de los representantes de la OTAN, consiguiendo ser los temas principales de las reuniones en Bruselas durante toda la década de 1990. Esta correlación, favorecida por la fase de transición tras los eventos de 1989, ofrecía a los estadistas europeos una visión distorsionada de la realidad al tiempo que reafirmaba los sentimientos xenófobos de la derecha europea que hacían de por sí desviar la atención de las «verdaderas amenazas interiores».²⁰¹

En el centro de los debates y las presiones para profundizar los controles de la inmigración y las medidas de seguridad, se encontraba la cancillería de la reunificada Alemania, uno de los países más afectados por el movimiento este-oeste, la que por medio de las gestiones del primer ministro Helmut Kohl logró levantar propuestas de comunitarización

²⁰¹ Fue principalmente en la década de 1970 que Europa conoció movimientos terroristas de inspiración independentista. Se trataba de movimientos internos que tenían como objetivo el Estado nacional. La década de 1980 conoció, no obstante, otro tipo de terrorismo, ligado tanto a actividades criminales de origen internacional como a movimientos de resistencia y reivindicación oriental. Aunque difícilmente pueda ser clasificado como movimiento terrorista, el Frente de Liberación Palestina había llevado a cabo el secuestro de la nave Achille Lauro en octubre de 1985, despertando la alarma de los gobiernos europeos, así como de la opinión pública, sobre la inminente «amenaza del terrorismo islámico». Esta asociación era equivocada, ciertamente, pues los movimientos que tenían a Europa como campo de operaciones actuaban bajo la cobertura de diferentes estados, así como animados por objetivos que nada tenían que ver con el islam. Véase: Vestri, Gabriele, *Inmigración y Extranjería...* pág. 692. Sobre el terrorismo internacional dedicamos un amplio espacio en el punto 3.5 de este capítulo.

referentes a la admisión y expulsión de inmigrantes, animadas por una manifiesta «voluntad de restricción».²⁰² Fue así que el Consejo Europeo empezó a llevar adelante la propuesta de introducir políticas migratorias dentro de la política exterior de la UE, las que se reflejarían finalmente en el Tratado de la Unión Europea, garantizando así, en su visión, la reducción de la inmigración desde terceros países. Entre una de las primeras acciones para favorecer soluciones que implicaran el involucramiento de la sociedad civil, el Parlamento Europeo sugirió la creación de un organismo consultivo que recogiera las diversas visiones y soluciones sobre el tema. En respuesta a este llamado, la Comisión de Investigación en Materia de Racismo y Xenofobia de la CE creó en 1991 la EUFM, una organización pro inmigrante vinculada con otros grupos europeos, que se ocupaban de la misma materia. Sin embargo, en la práctica, esta organización no fue más que un «foro» donde los inmigrantes sólo pudieron dar sus opiniones respecto a la xenofobia. Prontamente las dificultades de este grupo salieron a la luz y 14 asociaciones de Turquía dejaron el foro por «incompatibilidad». No fue hasta diciembre de 1992 que el Consejo Europeo adoptó una Declaración oficial sobre los «Principios que Gobiernan los Aspectos Exteriores de la Política de Inmigración», en el que se reafirmaban algunos compromisos humanitarios tales como el respeto a los derechos humanos y a la protección de las personas que huían de regímenes opresores o de las guerras. Lo cierto era que este compromiso no era más que una tardía y ambigua formalidad para tranquilizar a los representantes de la OIM, pues los Acuerdos de Dublín de 1990 habían zanjado los asuntos del asilo en el sentido contrario. El Consejo Europeo, por su parte, no volvió a referirse a este punto sino hasta 1996.²⁰³ No menor fueron los problemas que surgieron por las diversas posturas y soluciones que los Estados proponían sobre la materia. Gran Bretaña y Dinamarca discrepaban en cuanto a ceder sus competencias de inmigración al ámbito comunitario, prefiriendo mantener la soberanía exclusiva sobre sus fronteras.²⁰⁴

Fueron estas las condiciones bajo las cuales se firmó finalmente el Tratado de Maastricht. En él, fueron aprobadas «principios» que debían guiar el control de los flujos migratorios y la facilitación de la integración de los inmigrantes de terceros países, pero sin crear expresamente una política común de inmigración. Lo que verdaderamente hacia Maastricht era transferir algunas de las competencias exclusivas de los estados y de los

²⁰² *Ibem*, pág. 694.

²⁰³ *Ibem*, pág. 711.

²⁰⁴ Bade, Klaus, *Europa en movimiento... Ibem*.

acuerdos intergubernamentales en materia de inmigración hacia el tercer pilar (JAI), donde las decisiones debían ser votadas por unanimidad de los Estados miembros y la Corte Europea de Justicia. Entre las áreas de acción que desde ahora en adelante entraban en competencia de la UE, tres quedaban directamente relacionadas con la inmigración: 1) la política de asilo, 2) la disciplina para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y la realización de sus controles, y 3) la política de inmigración (medidas contra la inmigración ilegal, reagrupación familiar) y la política a seguir respecto de los nacionales de terceros países.

Una de las propuestas más ambiciosas en el campo de la integración, fue la sentar las bases para la creación de una «ciudadanía europea», un estatus político formulado ya desde los primeros días de la CECA. En opinión de los legisladores europeos, este concepto era un paso necesario para la convergencia política y jurídica de Europa, pues en el debían ser reflejados los ideales y logros de la integración económica, cívica y cultural que fundaba la Unión. Se trató, por supuesto, de una cuestión espinosa, que reveló todas las diferencias existentes en la manera de construir una identidad europea de un continente históricamente fisible, y en la manera de dar cabida a la integración de los inmigrantes legalmente asentados.²⁰⁵ Con el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea se creaba la ciudadanía europea, estableciendo, a continuación, que «será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un estado miembro», lo que serán «titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado».²⁰⁶ Según esta declaración, la ciudadanía europea significaba en la práctica una «cívica activa» en la que los sujetos serían portadores de derechos y obligaciones comunes, tales como el derecho a sufragio en las elecciones de las autoridades continentales (Parlamento Europeo y autoridades municipales), el derecho a circular o residir libremente en cualquiera de los países miembros y el de dirigirse al Defensor del Pueblo, un organismo dependiente del Parlamento Europeo que recoge las reclamaciones e inquietudes de los ciudadanos europeos.

Como han dichos los críticos de esta versión, si bien la ciudadanía europea representaba un intento «saludable» de hacer posible una «ciudadanía cosmopolita», la

²⁰⁵ Véase: De Lucas, Javier, *Identidad y Constitución Europea. ¿Es la identidad cultural europea la clave del proyecto europeo?* En: Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho, Universidad de Valencia. n° 8, 2003, pág. 6 y ss. Disponible en: <http://www.uv.es/cefd/8/Delucas.pdf>

²⁰⁶ Agudo Zamora, Miguel J., *La ciudadanía de la Unión Europea (Del artículo 8 del Tratado de la Unión europea al artículo I-8 del Tratado por el cual se instituye una Constitución para Europa.* En: Fernández Le Gal, Annaïck y García Cano, Sandra (dirs.), *Inmigración y derechos de los extranjeros*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2005, pág. 3.

ciudadanía europea tal como se estipulaba en Maastricht no contenía ninguna función integradora y liberadora. Tal como señalaba el artículo 8, los ciudadanos europeo como sujetos objetivos y subjetivos estaban vinculados aún a sus respectivas nacionalidades locales. De esta forma, la posesión de la nacionalidad de un Estado miembro se convertía en condición necesaria para la posesión de la cualidad de ciudadano de la Unión. La «Declaración relativa a la nacionalidad de un Estado miembro», documento anexo al Tratado de Maastricht, era bastante explícita al respecto, al declarar que «cuando en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se haga referencia a los nacionales de los Estado miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate».²⁰⁷ En definitiva el Tratado de Maastricht no hacía «sino trasladar al ámbito regional europeo lo que ha sido tradicionalmente definitorio de la ciudadanía en una, por cierto, sin par tautología: es ciudadano europeo quien es ciudadano de un Estado Europeo».²⁰⁸ En opinión de Miguel Agudo Zamora, esta concepción de ciudadanía guardaba una doble estrechez. Por una parte, la definición de ciudadanía provenía de un tratado por lo que la filosofía política que la animaba no tenía un carácter de rango constitucional. Por otra parte, pero concomitantemente, esta brecha jurídica estructural debilitaba su contenido por lo que el tratado no podía conferir más que una serie limitada de derechos: aquellos que se establecían en el mencionado artículo 8.

Pero si estas limitaciones incidían en la propia aspiración por integrar a los ciudadanos de los estados miembros, también lo hacían, y aún más, con los inmigrantes. La clausula condicionante era el mismo artículo 8, que preveía como condición previa ser ciudadano del Estado miembro. De esta manera aquellos inmigrantes de tercera o segunda generación que aun no obtenían la ciudadanía o que estaban en posesión de un estatus jurídico intermedio quedaban automáticamente excluidos. Esta realidad afectaba principalmente a los turcos en Alemania, los que, debido a una legislación altamente restrictiva en el dominio del *ius soli*, debían esperar hasta 15 años para la obtención de la ciudadanía Alemana. Por otra parte, si se tomaba en consideración la disparidad existente en los criterios para adquirir la naturalización y la ciudadanía en los diversos países, la exclusión adquiriría nuevas connotaciones. Aquellos inmigrantes extracomunitarios que habían logrado una naturalización como «residentes de

²⁰⁷ *Ibem*, pág. 4.

²⁰⁸ Martínez de Pisón, José y Giró, Joaquín, *Inmigración y Ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*, Universidad de la Rioja, Servicio de Publicaciones, La Rioja, 2003, pág. 141.

larga duración» (Francia y Alemania) quedaban igualmente excluidos de ser signatarios de los derechos que ofrecía la Unión.²⁰⁹ Esta noción de ciudadanía europea, con la fuerte connotación eurocentrista que implicaba, profundizaba una situación de hecho para los inmigrantes, pues la normativa de dejar a criterio de cada estado la decisión de nombrar a sus ciudadanos incidía en el reparto desigual de los derechos e garantías que ofrecía cada estado miembro de la Unión, y con ello la oportunidad de mejorar la situación de los inmigrantes asentados legalmente.²¹⁰

Otro ámbito en el que los inmigrantes legales estuvieron en el centro de la discusión (y exclusión), fue en lo concerniente a la libre movilidad dentro del espacio económico europeo. Con el fin de alcanzar el establecimiento del mercado interior, las disposiciones de Maastricht preveían que «los Estados miembros reconocieran a los ciudadanos no comunitarios, que se encuentren legalmente en un Estado miembro, el derecho a viajar por el territorio de los demás Estados miembros».²¹¹ Sin embargo, esta fue una de las partes donde las dificultades relacionadas con la seguridad y la verdadera voluntad de los estados miembros surgieron. Gran Bretaña, Grecia, Irlanda y Dinamarca, alegaron que esta disposición vulneraba acuerdos preexistentes que no preveían la supresión de los controles para estos inmigrantes, por lo que desde entonces se mantuvieron al margen manteniendo sus propios controles en las fronteras (exceptuando las disposiciones de vigilancia transfronteriza que preveía Schengen). Alemania, por su parte, tomó una posición intermedia, sugiriendo que los controles fueran suspendidos sólo en condiciones excepcionales, mientras que Holanda, Bélgica y Francia (todos los países miembros del grupo Schengen), abogaron por la apertura de las fronteras en igualdad para todos. Inicialmente, la Comisión Europea había tomado partido por este último grupo de Estados, pero luego disminuyó su apoyo por temor a una recesión total. Llamaba la atención, sin duda, la posición «liberal» de Francia en este tema, que en junio de 1993, a tan sólo meses de la puesta en marcha de Maastricht, aprobaba severas leyes de control migratorio en la «Grande Reforme» El ministro del interior gaullista, Charles Pasqua, quien había hecho su aparición en temas migratorios durante la administración de Chirac en 1986, había enviado al parlamento francés un proyecto de ley que pretendía reformar las condiciones para adquirir la

²⁰⁹ Para el caso alemán, se deberá esperar hasta 1999 para que se introduzcan importantes reformas a las políticas del *ius soli*. Estas incluían el reconocimiento de la ciudadanía a los extranjeros de larga permanencia, como la reducción de la permanencia ininterrumpida en territorio alemán a 8 años. Para síntesis de las reformas introducidas a la legislación migratoria alemana, véase: Bascherini, Gianluca, *Las políticas migratorias en Europa...* pág. 78, nota 50.

²¹⁰ De Pisón, José y Giró, Joaquín, *Inmigración y Ciudadanía...* pág. 141.

²¹¹ Bade, Klaus, *Europa en movimiento...* *ibem*.

naturalización francesa (que regía por una ley desde 1889 y que sólo había sido modificada en 1986), señalando en aquel entonces que la nación francesa «ya no puede ser una tierra de inmigración».²¹² Esta reforma restablecía controles policiales de identidad en las calles, dificultaba el acceso a la nacionalidad a los hijos de extranjeros imponiéndoles la manifestación de adquirir la nacionalidad francesa tras la mantención de los permisos de residencia (lo que cuestionaba el principio automático del derecho del suelo que ha caracterizado al sistema republicano), impedía que los extranjeros en situación irregular fueran atendidos por la sanidad pública, endurecía los controles y las sanciones por violar las leyes de extranjería y, en fin, establecía un «régimen de policía para los extranjeros destinado a reducir cuando no a anular la inmigración irregular y el desarrollo de las vías parciales de integración». El parlamento francés, dominado por la centro-derecha, respetó el espíritu de las leyes de Pasqua que fueron aprobadas por todos los miembros de la coalición de centro-derecha. No obstante, el Consejo Constitucional francés («Conseil constitutionnel») declaró estas leyes como inconstitucionales imponiendo importantes sugerencias para su revisión. Esta actitud contradictoria, que establecía una configuración «anfibia» del derecho a nivel nacional, resumía bien las incertidumbres de la voluntad gubernamental y las incongruencias de la armonización política a nivel «intra» y «supra».²¹³

Un hito clave en el camino hacia la comunitarización de la política migratoria bajo el régimen de competencias que Maastricht había fundado, fue el establecimiento de criterios para la admisión de los nacionales de terceros países para poder ejercer una actividad económica. El establecimiento de estos criterios eran una pieza clave no solo para la conformación del espacio económico europeo, sino también para la reducción de la sobrecarga de la demanda laboral por parte de los inmigrantes que amenazaba con reducir la valorización del trabajo de baja cualificación y con aumentar, por implicación, el trabajo informal. Fue así que se acreditaron en la Resolución del Consejo Europeo de 20 de junio de 1994 las limitaciones de la admisión de los nacionales de países no comunitarios para trabajar en el territorio de los estados miembros. En este acto, la norma general fue la negación de la entrada en el territorio por motivos laborales, la que sólo se debiera tener en cuenta «cuando la oferta de empleo no pueda quedar satisfecha mediante la mano de obra nacional o comunitaria».

²¹² Véase: http://elpais.com/diario/1993/06/19/internacional/740440817_850215.html

²¹³ Bascherini, Gianluca, Las políticas migratorias en Europa... pág. 77, nota 48.

Ahora bien, aunque el criterio general era la inexistencia de fuerza laboral de nacionales de de estados, el ejercicio de determinadas profesiones de elite recibía un trato evidentemente más favorable, en la que la admisión podía ser resuelta de «forma diferente». Se trataba en primer lugar de los inversores que «añadían valor» a la economía, de los especialistas e investigadores, de los deportistas y de los artistas que ejercieran una actividad independiente.²¹⁴ Esta incipiente estratificación del mercado laboral para inmigrantes de terceros estados, conllevará como veremos más adelante a la creación de una legislación excluyente en materia migración económica.

Otra cuestión importante que había surgido con Maastricht el papel de los partidos políticos como vectores de «integración». Según el artículo 138A del Tratado, los partidos jugaban un rol fundamental en la «formación de una conciencia europea», lo que descollaba en una relación directa con los diversos grupos de inmigrantes asentados en el espacio de la Unión. Pero como era de esperarse bajo la lógica de las representaciones que la derecha había enarbolado en torno a estos grupos, el Parlamento Europeo que ampliaba Maastricht fue el escenario a posteriori donde estas fuerzas políticas lograron coordinar sus esfuerzos para introducir reformas en el sentido restrictivo. Es más, en realidad, los partidos de derecha se opusieron, «desde fuera», a toda noción de identidad europea, en todos sus ámbitos, lo que limitaba fuertemente los esfuerzos por integrar a los inmigrantes legalmente asentados. Fueron, en este sentido, los representantes alemanes de los partidos de derechas, los llamados «euroescépticos», quienes intentaron introducir en el Parlamento visiones discriminatorias, que miraban a los inmigrantes como personas a las que se les debía considerar «temporalmente presentes en el territorio».²¹⁵

En el camino hacia la comunitarización de la política migratoria y la integración de los inmigrantes legales, el Tratado de Maastricht había dejado sus propios comentarios sobre la ética y la operatividad política de sus principios. Los defectos y vacíos detectados en el sistema

²¹⁴ Sin embargo, en la Resolución no hay ningún elemento que impidiese a un Estado miembro continuar admitiendo en su territorio, con finalidades laborales, a nacionales de terceros estados, de conformidad con acuerdos internacionales, por tener vínculos especialmente estrechos. Véase: Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1994 sobre la limitación de la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros para ejercer en ellos una actividad profesional por cuenta propia. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919%2803%29:ES:NOT>

²¹⁵ Hasta ese entonces los partidos de extrema derecha alemanes tuvieron vedado el derecho a ingresar a la Eurocamara, por representar partidos con menos del 3 por ciento de representatividad electoral. Lahav, G., *Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 2004, pág. 89.

que creaba Maastricht en este ámbito eran numerosos, las que no resistieron a las críticas que las subsiguientes comisiones encargadas de revisarlas hicieron; el consejo de ministros del interior reunidos en Bruselas en 1993 había llegado a la conclusión que labor emprendida en el marco del tercer pilar «no ha dado resultados satisfactorios», por lo que era necesario un revisionismo de los elementos políticos y éticos que una verdadera política común de inmigración debía sustentar.²¹⁶ La evaluación a posteriori de los expertos tampoco ha sido alentadora; para una importante parte de la doctrina, Maastricht había significado la institucionalización de la ideología binaria que supuestamente había quedado atrás después de la caída del Muro. En este sentido Maastricht pretendía amortiguar los efectos de la caída de los socialismos del Este acorazando los logros económicos y sociales que la CEE había logrado en un área muy limitada de la Europa Occidental. La llegada de solicitantes de asilo y emigrantes económicos del Tercer Mundo amenazaba con desestabilizar estos logros, por lo que un esfuerzo común por reducir estos movimientos era indispensable para la estabilidad del eurosistema. Sin embargo, Maastricht ni siquiera había estado a la altura de los mismos desafíos y problemas que se planteaba. Por una parte, Maastricht no creaba una política común de inmigración sino que solo ideaba mecanismos jurídicos comunes de gestión, fundados sobre principios cuya eticidad habían quedado al descubierto desde Schengen (1985) y Dublín (1990). En este sentido, Maastricht había avanzado sólo en un sentido jurisdiccional (al transferir competencias exclusivas de los estados al ámbito comunitario) más que en el dominio de lo legislativo. Esto tuvo una directa repercusión en la voluntad de reconocer importantes derechos civiles, sociales y culturales a los inmigrantes legales que desde 1970 residían en países con inmigración destacada (Alemania y Francia).

Por otro lado, la transferencia de la gestión estatal de la migración al tercer pilar (JAI) tuvo importantes defectos técnicos que hicieron ineficiente la operatividad de las propuestas de la UE en este dominio. Gabrieli Vestri ha resumido estos defectos señalando que los contenidos y objetivos de las disposiciones eran «confusos y heterogéneos» y los mecanismos

²¹⁶ Durante los debates pos Maastricht, La Comisión Europea emitió una serie de comunicaciones e informes al Parlamento Europeo y al Consejo, en el que se destacaba las directrices que debían caracterizar las políticas de inmigración en los siguientes años. Para esto la Comisión desarrollo en los años posteriores una importante actividad legislativa, preparando una serie de documentos específicos, entre los cuales cabe mencionar: la Comunicación, de 23 de febrero de 1994, sobre las Políticas de Asilo e Inmigración, y la propuesta de Directiva, de 24 de agosto de 1995, relativo al Derecho de Viajar dentro de la Comunidad para los Nacionales de Terceros Países. En los años siguientes, el Parlamento Europeo intento presionar a la Comisión para fortalecer su papel en el tercer pilar, con tal de garantizar que se pudieran implementar estos esfuerzos.

de decisión «inmanejables e ineficientes jurisdiccionalmente» para la institucionalidad responsable.²¹⁷ Esta opinión también ha sido compartida por Klaus Bade, quien ha señalado que la diversidad y la divergencia institucional empantanaron desde un principio los acuerdos en la «confusión», sentando las bases de una inestabilidad política en lo migratorio que no sería zanjada sino hasta el término del milenio.²¹⁸

3.4 EL TRATADO DE AMSTERDAM Y EL CONSEJO DE MINISTROS DE TAMPERE: LOS PRESUPUESTOS DE LA SEGURIDAD EUROPEA

Hacia el final del siglo XX quedaba aún por recorrer en el camino hacia una legislación común e inclusiva sobre asilo e inmigración dentro de la UE. Maastricht había creado la UE con sus tres pilares y establecido los fundamentos de una ciudadanía europea que debía canonizar los esfuerzos por integrar a los europeos después de casi un siglo de conflictos internos. Como vimos, sin embargo, este tratado había hecho poco por mejorar la integración de los inmigrantes legales. De la misma forma, desde los Acuerdos de Schengen los inmigrantes procedentes desde terceros estados se encontraron con importantes restricciones en las fronteras exteriores que limitaban su acceso y movilidad en el euro espacio. Si bien en los tratados y acuerdos consecutivos que hasta ahora fundaban la Unión existía un consenso de voluntad por dar una respuesta efectiva a las demandas y problemas sociales que la inmigración generaba, los desacuerdos entre países y las enormes dificultades del método intergubernamental en el tercer pilar frustraban sucesivamente las iniciativas por mejorar la calidad de vida de estos. Estas dificultades en la cooperación intergubernamental prevista en el Tratado de Maastricht y la falta de control democrático de unas políticas que hacia 1995 se habían hecho altamente sensibles para la opinión pública -hecho señalado con insistencia por el Parlamento, la Comisión europea y otros actores políticos y sociales-, llevaron a los jefes de Estado y de Gobierno, durante la Cumbre de Ámsterdam (1997) que debía reformar los Tratados, a introducir modificaciones sustanciales en estas materias.

El Tratado de Ámsterdam, acuerdo firmado el 2 de octubre de 1997 en la ciudad neerlandesa de Ámsterdam y cuya entrada en vigor estuvo prevista para el 1 mayo de 1999, introducía, sin modificar la estructura tripartita de los pilares, importantes títulos y

²¹⁷ Vestri, Gabriele, *Inmigración y Extranjería...* pág. 708.

²¹⁸ Bade, Klaus, *Europa en movimiento...* *Ibem*.

modificaciones al Tratado de Maastricht. Entre estos, establecía las bases para la incorporación de nuevas instituciones comunitarias, gran parte de ellos centradas en la seguridad interior y exterior (EUROJUST, EUROPOL, CEPOL y, posteriormente, FRONTEX), nuevos protocolos que garantizaban el respeto por los derechos del hombre y los ciudadanos de la UE (protocolos contra la violencia y el abuso infantil, la trata de personas, medio ambiente, etc.), como también reformas para afrontar la incorporación de nuevos miembros. Entre los títulos más importantes dispuestas por este tratado, se encontraba las bases para la creación de un espacio europeo de «libertad, seguridad y justicia» (ELSJ), un término que designaba un conjunto de políticas coordinadas destinadas a lograr un alto nivel de cooperación e integración en el campo político, policial y judicial. Este espacio creaba un número importante de compromisos políticos, tendientes a mejorar la integración de los ciudadanos europeos y los problemas que habían quedado pendientes desde Maastricht en este ámbito.²¹⁹

De la misma forma, el Tratado de Ámsterdam incorporaba nuevas e importantes modificaciones a la gestión común de los flujos migratorios y la integración de los inmigrantes. Tal como hemos señalado, los problemas no resueltos con Maastricht y las presiones que el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo ejercieron en 1994 y 1995 para un tratamiento de las políticas migratorias hicieron necesaria una revisión común sobre los vacíos en este espinoso tema en Ámsterdam. Más aun, la tozuda fuerza de los hechos hacia ineludible su tratamiento. En primer lugar, hacia 1997 existían 13 millones de extranjeros no comunitarios en la UE, frente a 6 millones de comunitarios que habían hecho uso de su derecho a residir libremente en otro Estado miembro; y, en segundo lugar, la aparición de conflictos jurídicos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas comenzaba a tener progresivamente como protagonistas a extranjeros no comunitarios, protagonismo que abultaba los registros administrativos y que estrechaba la calidad de los procedimientos.²²⁰ Estos nuevos elementos estuvieron en la agenda de las reuniones intergubernamentales que celebraron previo a Ámsterdam, donde los diversos ministerios del interior manifestaron la necesidad de llenar los vacíos normativos y las ausencias de los estatus jurídicos adecuados. Fue así que en el campo

²¹⁹ . Markovitz Alarcon, Jozsef Alejandro y Otárola Campos, Julián Alonso, La Unión Europea... sección 2.4.

²²⁰ José Martín y Pérez de Nanclares ha destaca que el factor fundamental para el revisionismo de las políticas migratorias en Ámsterdam había sido desde el primer momento los deseos de consolidar el mercado común único sin fronteras. Este prolongado deseo, sin embargo, había entrañado una contradicción de carácter jurídico, pues la libre movilidad de los nacionales en los países miembros había dado paso a una indistinción de ciudadanos entre comunitarios y no comunitarios en los cruces fronterizos. Sobre este factor y los arriba señalados, véase: De Pisón, José y Giró, Joaquín, Inmigración y Ciudadanía... págs. 81 y 82.

de la migración, el Tratado de Ámsterdam estipuló la comunitarización de las políticas de asilo e inmigración en plazo de 5 años a partir de la entrada en vigor de los acuerdos, por lo que la UE (con la excepción de U.K., Irlanda y Dinamarca) adquiriría el derecho de iniciativa en todas estas materias. Además, Ámsterdam incorporaba el «Acervo de Schengen» al ámbito jurídico e institucional de la Unión, por lo que las orientaciones restrictivas y securitarias que habían dado origen a los acuerdos de 1985 quedaban ahora reforzadas bajo el dominio de EUROPOL. De esta forma la inmigración quedaba dotada de una base jurídica a través de las disposiciones correspondientes plasmadas en el Título IV del Tratado de la Comunidad Europea, bajo el título de «visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas a la libre circulación de las personas». Por otro lado, y tal como hemos visto en el punto 3.1 de este capítulo, la creciente concatenación entre inmigración y xenofobia había despertado las alarmas en los gobiernos europeos, los que en las conferencias de 1996 consideraron que en modo alguno esta problemática podía permanecer ajena a la nueva regulación jurídica de la UE. De ahí que el tratado de Ámsterdam también incluyera una referencia a la lucha contra la discriminación de origen racial, étnico y religioso en el art. 13 del TCE.

La inclusión del acervo de Schengen al marco jurídico de la Unión y la comunitarización de las políticas de migración en el plazo de 5 años, implicaba, en lo sucesivo, un acomodo progresivo de las políticas nacionales de migración al nuevo marco jurídico. Con Schengen integrado a Ámsterdam y las medidas «compensatorias» por la libre circulación de los nacionales miembros de la UE, los estados miembros y los postulantes a serlo debían adoptar medidas encaminadas a establecer un modelo y normas para un «visado uniforme», con sus respectivas cláusulas de otorgación (declaración de los medios materiales necesarios para una estada en Europa). De la misma forma, los estados debían establecer «una lista de los terceros países cuyos nacionales tengan la obligación de ser titulares de un visado Schengen, y de aquellos cuyos nacionales estén exentos de esa obligación». Se añadían, además, disposiciones relativas a una mayor cooperación policial entre los diferentes servicios de policía, aduanas y otras autoridades especializadas «en relación con la prevención, localización e investigación de hechos delictivos».²²¹ Al igual que el Tratado de Maastricht, Ámsterdam no establecía una política concreta de migración, sino tan sólo los fundamentos jurídicos que la

²²¹ Los acuerdos oficiales completos en materia de migración pueden consultarse en: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0140040061>

política común sobre esta materia debía seguir en el plazo de 5 años. Estos basamentos eran ciertamente de por sí de un carácter altamente restrictivo pues la inclusión de Schengen al tratado añadía orientaciones políticas centradas en la seguridad interna en un contexto de ampliación política de la Unión. No será hasta el Consejo de Tampere de 1999 en que se dé un contenido y una dirección propia a los objetivos de crear una política común de inmigración y asilo.²²²

Es por eso que mientras los acuerdos de Ámsterdam entraban en vigor y el plazo de 5 años para la comunitarización se cumplía, fue necesario reforzar los sistemas de seguridad que Schengen estipulaba. Estas necesidades se encaminaban fundamentalmente a reforzar y ampliar los sistemas de información del SIS y el SIRENE, que desde entonces se conocieron como SIS 1+ y SIRENE II. Hasta ese entonces el SIS sólo ofrecía dos líneas de información (nombre y origen), pero a partir de la entrada en vigor de Ámsterdam se podían añadir fotos e imágenes, huellas digitales, datos biométricos, como perfiles de ADN, etc., y ser transmitidos a las autoridades policiales y judiciales por video, fax o voz. También se estipulaba hacer más conexiones entre diferentes datos, lo que se aprovecharía para solicitar más posibilidades de hacer observaciones transfronterizas y entregas controladas. Estas nuevas normas fueron publicadas finalmente en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 22 de septiembre del año 2000, aunque, dadas las normas de confidencialidad de algunos documentos, no fueron publicados todos los detalles que constituían el Acervo de Schengen, como la lista de demandantes de visados. Se añadían además a la publicación oficial importantes documentos que no formaban parte del acervo «oficial» de Schengen, que tal como ha dicho Lode Van Outride fueron «inexplicablemente publicadas», como las normas de procedimiento de la Autoridad Común de Control, sus decisiones, recomendaciones y opiniones, así como la lista de las autoridades habilitadas para acceder directamente al SIS.²²³

Coincidiendo con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam se celebró en la ciudad finlandesa de Tampere la Cumbre o el Consejo Europeo de Ministros de Tampere, los días 15 y 16 de octubre. Esta reunión tenía por principal objetivo aprobar un programa de acción completo destinado a definir la acción de la UE durante el primer lustro desde la

²²² Olesti Rayo, Andreu, Las políticas de la Unión Europea relativas al control de las fronteras, asilo e inmigración. En: ReDCE, nº 10, Julio-Diciembre de 2008, págs. 5. Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE10pdf/01AndreuOLESTI.pdf>

²²³ Van Outrive, Lode, Historia del Acuerdo...pág. 49.

entrada en vigor de *Ámsterdam*, por lo que su real importancia radicaba en la toma de «posiciones». Entre estas, el Consejo celebrado en *Tampere* acordó las orientaciones y prioridades políticas que debían guiar la creación del ELSJ para los ciudadanos europeos, especialmente las relativas a su libre movilidad, su acceso a los servicios sanitarios y a su participación cívica en la toma de decisiones comunitarias. En los que respecta a los temas de migración, esta reunión marca un hito importante en la configuración de la futura política común migratoria, pues a la lógica securitaria que había imperado en *Ámsterdam* y *Maastricht* se le añadían consideraciones de tipo económicas y demográficas que connotarían en un futuro próximo los flujos migratorios de con un marcado carácter utilitarista.²²⁴

En relación al ELSJ para los ciudadanos europeos, el Consejo de Ministros en *Tampere*, pero especialmente el Parlamento Europeo, había tomado un evidente distanciamiento de las posturas de rechazo y prevención migratoria predominantes desde *Schengen*, para resaltar la óptica de los derechos humanos y el compromiso compartido por la libertad y seguridad de «todos» los residentes de los estados miembros, sobre «la base de la fórmula del Estado democrático de Derecho». Esta apuesta, en el campo migratorio, tendía hacia la prioridad de las políticas de integración, las que debían ir en la dirección de una igualdad plena de derechos entre los ciudadanos nacionales y los inmigrantes.²²⁵ No obstante este enfoque, el Consejo en *Tampere* había deliberadamente decidido no llevar la igualdad al plano de los derechos cívicos. Es por eso que *Tampere* reiteraba el carácter exclusivista de la ciudadanía europea fijada en *Maastricht*: eran ciudadanos europeos aquellos ciudadanos de los estados miembros de la Unión. Esto significaba nuevamente que los inmigrantes legales de larga estancia que habían logrado una inserción más o menos estable en el país de acogida quedaban excluidos de este estatuto comunitario, quedando a la jurisdicción de cada estado miembro el proceso conducente a su naturalización cívica. En este sentido, sólo Alemania, en

²²⁴ Como hemos acordado en los objetivos generales de este informe, las variables demográficas como matrices de políticas migratorias han sido desconsideradas dadas la complejidad técnica de su tratamiento. Sin embargo cabe señalar en este punto que en *Tampere* se discutieron importantes problemáticas sobre el futuro demográfico de Europa y de las consecuencias económicas y sociales que podría traer para las cargas estatales los altos niveles de senitud. Es por eso que *Tampere* mantuvo la resolución de 1994 referente a la admisión selectiva de nacionales de terceros países con finalidades económicas, sugiriéndose desde el Consejo Europeo «la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros país, basadas en una evaluación económica y demográfica de la unión, así como de la situación en los países de origen», ello teniendo en cuenta «no solo la capacidad de acogida de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales con los países de origen». Citado en: Eliseo y Díez, Laura (coord.), *La regulación de la inmigración en Europa...* pág. 280

²²⁵ Véase: *Consunciones del Consejo Europeo de Tampere*, cit... puntos 1 y 3. Disponible en:

1999, después de tres décadas de confrontaciones sociales y partidistas a raíz de los dogmas restrictivos que primaban desde 1973, había flexibilizado los requisitos para que sus residentes de larga duración extranjeros lograran naturalizarse, asumiendo a su vez posturas más liberales con la inclusión y regularización de los inmigrantes irregulares, como la no punibilidad de la situación de irregularidad (la contrapartida de estas medidas la representaba España e Italia, que preveían en sus respectivas legislaciones multas y la expulsión inmediata para quienes estuviesen en una situación de irregularidad ilegal o para quienes hubiesen derivado en ella después de una permanencia legal).²²⁶

Una de las conclusiones más importantes de Tampere, que se transformaría en la próxima década en un objetivo de primer orden, era la de convertir a la UE en la «economía basada en el conocimiento «más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». En este sentido, la Comisión Europea planteó en diversas comunicaciones que la admisión legal de inmigrantes podría contribuir a conseguir estos objetivos en el próximo siglo. Sin detenernos en los méritos de cada una de las propuestas incluidas en las comunicaciones que siguieron a Tampere, llama la atención el tono pragmático de las directivas que se emitieron desde el Consejo Europeo sobre «la gestión de la inmigración económica». Estos documentos en su conjunto han sido llamados el «Libro Verde», cuyo objetivo era el «identificar las principales problemáticas y eventuales opciones para una legislación comunitaria en materia de migración económica».²²⁷ Entre estas, el Libro Verde hacía importantes referencias a la responsabilidad de las empresas en la lucha contra la exclusión laboral y social de los inmigrantes, empresas que como hemos estudiado en nuestro capítulo

²²⁶ No obstante, la reforma de 1999 mantuvo una actitud defensiva contra la inmigración de mano de obra poco cualificada. *Ibem*, pág. 26 (para los casos de expulsión por irregularidad véase págs. 167-170 y 250, 262-267. Para la reforma de la política migratoria en Alemania véase nota 204 de este capítulo.

²²⁷ Entre otras propuestas, proponía la creación de la Red Europea de Migración (REM), una estructura destinada a la recogida, el análisis y la difusión de datos en materia de asilo e inmigración con el fin de apoyar el proceso de toma de decisiones de la UE en este ámbito. Esta red de información ya había sido pensada en 1994 por la Comisión Europea en sus primeras comunicaciones sobre asilo y migración, pero no fue sino en 2002 en que se llevó a cabo un proyecto experimental. Operativa desde 2007, REM ha efectuado labores de investigación, limitada, como también procesos de registros informatizados de datos. A la fecha, sin embargo, REM no cuenta con un sitio web oficial de consulta de datos, por lo que las conclusiones de sus propuestas e investigaciones en materia de asilo e inmigración aun no han sido masificadas. Tampoco fue publicada en el diario oficial la comunicación por la que REM establecía sus bases de funcionamiento. Para la propuesta y objetivos de REM, véase: Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Verde sobre el futuro de la Red Europea de Migración, Bruselas, 2005. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0606es01.pdf

primero habían establecido regímenes laborales precarios para los inmigrante en Europa. Hacia la década de 2000, Adecco, una de las más grandes empresas captadoras de trabajadores internacionales de baja cualificación, contaba con un importante número de clientes empresariales Europeos dentro de la UE, empresas que habían surgido sobre todo por reducir los gastos relacionados con la contratación de empleados. Según los responsables de Adecco, más de 70 por ciento de los trabajadores que seleccionaba para estas empresas en el primer lustro de 2000 eran extracomunitarios; el grupo latinoamericano era dominante con 41,3 por ciento, seguido del magrebí con 21,9 por ciento y de los subsaharianos con 13,8 por ciento.²²⁸

Pero en la mira de la gestión de la migración económica la referencia principal era la de los migrantes cualificados, que para los legisladores europeos representaban el «elemento clave de la competitividad europea». Aunque no es posible reproducir aquí el desarrollo completo de esta materia, los miramientos a los migrantes económicos cualificados que el Libro Verde hacía convergieron en 2005 en la creación de la «Tarjeta Azul Europea» (vigente desde 2007) un documento válido en los todos los Estados miembros de la Unión que permite a los «profesionales internacionales» (comunitarios y de terceros estados) una completa movilidad y libertad en el espacio económico europeo. Estos trabajadores disfrutaban de una serie de beneficios que en lo absoluto disfrutaban los inmigrantes poco cualificados, tales como un derecho automático a la reagrupación familiar, la que puede desplazarse libremente por los estados miembros, condiciones de igualdad de trato con los nacionales (laboral, residencial, educativa, etc.), procedimientos especiales que aceleran su inserción cívica.²²⁹

Las conclusiones que habían dejado Ámsterdam y Tampere en relación a los inmigrantes confluyen en posturas binarias, que valorizan por igual ambos lados de la moneda de las políticas y propuestas en materia de inmigración. Por una parte, se critica la lógica de la limitación de las entradas y la lucha contra la irregularidad desde las fronteras exteriores, pero también se rescatan los elementos que significaba la puesta en marcha de las vías «parciales» de integración social para los inmigrantes legales.

²²⁸ Jiménez, Alfonso; Aguado, Miriam y Pimentel Manuel (coords.), Inmigración y empresa. El desafío empresarial de la inmigración. Guía para el ejecutivo, Editorial Almuerza, Córdoba, 2005, pág. 124. Véase también capítulo primero, pág. 32, nota 64.

²²⁹ Para el proceso completo conducente a la creación de la Tarjeta Azul Europea y los derechos que conlleva, véase:

http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/114573_es.htm

Por una parte, la comunitarización de la política migratorio en Ámsterdam a partir de la inclusión del Acervo de Schengen, significaba para los legisladores europeos un importante paso en la creación y consolidación del mercado europeo, ya que favorecía la movilidad de trabajadores temporales y calificados que contribuían a hacer la economía más diversificada y competitiva. Hacia el año 2000 cerca de tres millones de nacionales de los hasta entonces 16 estados miembros de la Unión habían hecho ya uso de su derecho a circular y residir libremente en cualquiera de los estados miembros, una cifra que se esperaba aumentar con la inclusión de nuevos estados en el próximo milenio. Sin embargo, el camino hacia la libre circulación de los ciudadanos de los estados miembros tropezó con factores que anteponían el elemento seguridad y soberanía a la libertad y justicia. A finales de 1999 se había publicado uno de los informes anuales sobre la aplicación del Convenio de Schengen en el que se criticaban escasos pero importantes aspectos relativos a la libre circulación. Entre ellos se criticaba las gestiones de control emprendidas por Francia, país que había reinstalado controles en sus fronteras para los nacionales de la UE. Se trataban en su gran mayoría de controles que implicaban la «observación» y la «persecución», en respuesta a demandas de EUROPOL para la «prevención» de riesgos. Si bien esto significaba de alguna manera un progreso en la lucha contra el tráfico de drogas, un número importante de minorías fueron víctimas de ellos. Turcos, marroquíes, chinos, peruanos, e inclusive nacionales de los estados miembros, fueron controlados en las fronteras de forma «aleatoria» ingresando a las bases de datos de huellas que el SIS gestionaba en coordinación con EUROPOL. Esto había alarmado al Consejo encargado de su revisión, que había concluido que todavía quedaban en la UE «barreras visibles e invisibles» que impedían la libre circulación.²³⁰

Por otro lado, Tampere dejada sus propias conclusiones positivas y negativas. Eran inobjetable los avances en materia de integración que Tampere había propuesto. En esta reunión, el Parlamento Europeo había acertado en apuntar hacia una nueva concepción estructural de los flujos migratorios, cual debía gestionarse en clave de democracia, desarrollo y derechos humanos, conjugando la legitimidad que exigía el respeto a los derechos universales con la cooperación con los diversos países de origen. Esto se trataba de una declaración de principios excepcional, con respecto a los tibios pasos que se habían dado en Maastricht y Ámsterdam, cuales se vieron reflejados en los siguientes años en materias relacionadas con la

²³⁰ Van Ouirve, Lode, Historia del Acuerdo...pág. 53.

reagrupación familiar de los residentes de larga duración, la lucha contra la discriminación social y laboral y con la cooperación en la ayuda a las víctimas de la trata de seres humanos. Una de las iniciativas comunitarias de las que dieron fe estos avances fueron las diversas Directivas que el Consejo Europeo aprobó tras la reunión de ministros, entre las que destaca la Directiva de 2003 sobre la reagrupación familiar, que rebajaba de 3 a 1 año de residencia de uno de los cónyuges que quería optar al beneficio.²³¹

Por el contrario, Tampere instituía a través de las siguientes directivas que dieron origen al Libro Verde una nueva dimensión de los flujos migratorios. Si bien el pragmatismo de estos documentos logró en su momento contribuir a reducir la sobrecarga ideológica ligada a la discusión del fenómeno migratorio, terminó por alimentar una visión neo-utilitarista de las migraciones; el Libro Verde era redactado bajo la impronta de notables controles y limitaciones, en particular en la primera fase de la residencia, pero sobre todo a una completa funcionalización de la inmigración respecto de las exigencias de los mercados nacionales de trabajo. Ya en Tampere se reafirmaba la Directiva de 1994 referente al ingreso de inmigrantes laborales en función del estado del mercado laboral de los estados miembros, lo que condicionaba directamente la participación e inclusión de los inmigrantes que buscaban contar con un permiso de residencia a través de un contrato de trabajo estable. Aunque intentaba solucionar las futuras problemáticas y rellenar vacíos importantes en materia laboral para los inmigrantes la redacción del Libro Verde estuvo desde el principio llena de vacíos. Este documento hacía importantes omisiones a los derechos de los trabajadores migrantes, de los cuales solo hablaba en el penúltimo párrafo.²³² Tal como ha dicho Javier de Lucas la declaración de principios del Parlamento Europeo en Tampere fueron una «oportunidad perdida», pues los avances políticos en el campo de la migración económica se limitaron a remarcar para los inmigrantes de baja cualificación el modelo alemán de 1960 centrado en el inmigrante como «Gastarbeiter», mientras que para los migrantes calificados se les concedía

²³¹ Pérez-Nievas Montiel, Santiago y Daniela Vintilla, Cristina, La reagrupación familiar en España y Europa. En: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 15, 2011 (Ejemplar dedicado a: El menor ante el derecho en el siglo XXI / coord. por Julio Díaz-Maroto y Villarejo, Alma María Rodríguez Guitián), pág. 147 y ss. 143-169. Disponible en: http://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=289281&info=open_link_ejemplar

²³² Bascherini, Gianluca, Las políticas migratorias en Europa... pág. 90.

amplias garantías laborales y cívicas.²³³ Esta estratificación del mercado laboral para los inmigrantes no sólo ha desarrollado a la fecha una nueva valoración subjetiva en la UE de los inmigrantes («barbaros invasores» o «inmigrantes» y «barbaros útiles» o «profesionales internacionales»), sino que además ha contribuido a vaciar el contingente de profesionales y técnicos altamente cualificados de la Europa del Este («fuga de cerebros» o «brain drain»), fenómeno que se ha revelado como un importante problema para el futuro económico de los «estados reformados».²³⁴

3.5 PRELUDIO. NOTAS SOBRE LA INCIDENCIA DE LA HISTORIA RECIENTE EN LA POLÍTICA MIGRATORIA CONTINENTAL

En la dirección de dotar a la UE de un marco común para el control de la migración en 2004, la acción impulsada desde las instituciones estuvo condicionada y mediatizada por nuevos elementos de naturaleza diversa. La sobrecarga ideológica que la Guerra Fría había impregnado a los flujos migratorios que se dirigían en calidad de refugiados hacia la UE había quedado atrás, como también lo hacían -momentáneamente- las representaciones xenófobas enarboladas por la derecha y extrema derecha europea. Al final del milenio, la fuerza ideológica y pragmática de la noción de «seguridad interna y externa» ganaba el terreno en la conciencia política de los legisladores europeos, dando forma a nuevas prioridades en materia de política migratoria. Esta nueva conciencia, no obstante, se inscribían en un proceso y objetivos mucho mayores, cual era dotar a la UE de un complejo sistema de defensa contra todas las amenazas exteriores (militares, terroristas, criminales, económicas y humanitarias). Estos anhelos de incluir una dimensión securitaria habían estado siempre presentes en el proceso de integración europea (sobre todo encauzando la enquistada cuestión franco-alemana), a través de la Alianza Atlántica (OTAN) y, en mucha menor medida, la Unión Europea Occidental (EUO).²³⁵ Pero no será sino hasta el final de 1990 y en el comienzo del nuevo milenio que este concepto sea encauzado institucionalmente. El ELSJ que levantaba Ámsterdam y Tampere era, en principio,

²³³ De Lucas, Francisco Javier, El proyecto Europeo y la ciudadanía para los inmigrantes. En: *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, n° 713, 2005, págs. 74. Disponible en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewFile/443/444>

²³⁴ Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 326.

²³⁵ Véase: Pérez de Nanclares, José Martín, Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En: *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n° 0, 2012, págs. 133-152. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Revista_Digital/RevistaIEEE_Num_0.pdf

uno de los mecanismos que debía desarrollar a nivel intra la cooperación y los esfuerzos comunes en el ámbito de la seguridad continental, tanto interior como exterior, profundizando las materias competenciales de EUROPOL, el Tribunal de Justicia Europeo, el Defensor del Pueblo y otras instituciones relacionadas con la seguridad interior. Sin embargo, al desarrollo interno de estos instrumentos de seguridad, se sumaron una serie de eventos externos que acelerarían la articulación de una defensa común. Estos eventos externos eran de naturaleza diversa y contradictoria, aunque muchos de ellos estaban directamente relacionados con los flujos migratorios. Entre ellos se destacaba la Guerra de los Balcanes, que dejaba a cientos de miles de refugiados en órbita en el continente, la proliferación de la delincuencia transfronteriza y, finalmente, la internacionalización del fenómeno del terrorismo. Estos eventos ampliaron la panorámica y aceleraron las exigencias de seguridad colectiva que la UE había estipulado desde su creación, llevando a reforzar a su vez la idea de impermeabilizar al continente de los invasores exteriores.

Acercándonos al final de este recorrido, por tanto, es importante hacer mención sobre estos elementos, que participaron como telón de fondo en la construcción final de la Fortaleza Europea. Como veremos, una parte importante de la gestión sobre estas materias, especialmente las relacionadas al contrabando y terrorismo, aceleraron los preparativos institucionales para la creación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión, FRONTEX, el último eslabón institucional que cerró la construcción de la Europa Fortaleza.²³⁶

²³⁶ Uno de los eventos más importantes, estaba siendo sin duda la migración de refugiados y solicitantes de asilo provocado por la guerra en Kosovo. Los años 1989-1990 habían traído a Kosovo la pérdida total de su autonomía, llevando al país al estado de excepción dentro de un Estado Serbio policial y arbitrario, lo que había generado masivas fugas étnicas que tenían como destino final el norte de Grecia. Sin embargo, con el reavivamiento de las hostilidades entre serbio y albaneses en 1995 a raíz de la exigencia de independencia de estos últimos con respecto a Serbia los derroteros migratorios de la guerra sufrirían importantes modificaciones. El régimen arbitrario y panserbio de Milosevic, que, por ejemplo, había prohibido el uso de la lengua albanesa en las escuelas y universidades de Kosovo, comenzó en 1998 una campaña de ataque contra el movimiento guerrillero «Ushtria Clirimtare e Kosoves» (UCK) que conduciría finalmente a la tragedia. En febrero de 1998 comenzaba el ataque serbio contra la provincia de Kosovo, donde se produjo una situación similar a una guerra civil. La intervención de unidades paramilitares de la policía, con el apoyo del ejército yugoslavo, había llevado al saqueo y la destrucción de muchos pueblos, de los cuales al menos 300 mil personas fueron expulsadas, incluyendo a romaníes y otras minorías. Al mismo tiempo en Europa, en 1998, a un año de la firma de Ámsterdam, los refugiados que huían de Kosovo ocupaban el primer lugar entre los demandantes de asilo. Alemania y Suiza lideraban las peticiones con 32 mil y 15 mil solicitudes respectivamente. Pero no será con las intervenciones «humanitarias» de la OTAN el 24 de marzo de 1999 que el verdadero éxodo de Kosovares comience. Mientras se celebraban las negociaciones de Paz en Rambouillet, cerca de París, se producía en Kosovo la más vasta y violenta «limpieza étnica» que se había conocido en

Al mismo tiempo en que se sucedían los eventos de Kosovo, se publicaba en la UE un informe sobre fronteras exteriores, mucho más alarmante para los legisladores europeos que el informe anual de Schengen anteriormente mencionado. En él se señalaba que los flujos migratorios irregulares relacionados con actividades criminales aumentaban, evidenciando una manifiesta «presión migratoria» en la frontera entre Alemania y la República Checa. Este punto geopolítico e históricamente simbólico en cuanto a las relaciones fronterizas con el este, se estaba convirtiendo desde la desintegración de la URSS en un nido para el tráfico transfronterizo de armas, drogas y personas (especialmente para el «mercado sexual»).237 Las

Europa desde las expulsiones masivas que siguieron a la II G. M. Un total de 400 aviones al mando de la OTAN (pero sin autorización de la ONU), a los que se sumaron los misiles lanzados desde el mar, comenzaron 78 días de bombardeos sistemáticos, en lo que el presidente Clinton justificó como una campaña necesaria para mantener a «una Europa libre, pacífica y estable», aparte de salvar la vida de los kosovares. Cientos de miles de personas huyeron a las montañas y al bosque, aunque la mayoría se dirigió a Macedonia (228 mil), Albania (426 mil) y Montenegro (45 mil). Sin embargo fue la advertencia de Macedonia -país al que habían llegado 100 mil refugiados más de los que estaba dispuesto a acoger- de que no acogería a más personas lo que obligó a los países del oeste a actuar. Paradójicamente, la OTAN, que prestaba su ayuda en operaciones de logística y salvamento humano al ACNUR, esperaba distribuir entre sus países suscriptores a unos 100 mil refugiados, de los cuales 40 mil llegarían a Alemania, unos 20 mil a Turquía y otros 20 mil más a los E.U.A. Sin embargo, fueron muchos menos los que llegaron a estos países; Alemania, por ejemplo, sólo acogió a 15 mil refugiados, bajo condiciones jurídicas precarias. Allí los refugiados tuvieron que conformarse con tener un estatus precario que sólo les ofrecía una protección temporal contra la extradición (non-reformoulet), lo que demostraba una vez más los fallos jurídicos en la protección contra los desposeídos. La OTAN, junto al ACNUR, había iniciado un paquete de medidas para conseguir que Macedonia mantuviera sus puertas abiertas a los albanokosovares abandonados, una carga que los países occidentales no estaban dispuestos a soportar. No mejor fue la actitud que tomaron los países de la OTAN en el proceso de repatriación. Pese a las advertencias de la ONU sobre los riesgos del movimiento de reasentamiento, unos 737 mil kosovares refugiados, de un total de 900 mil, fueron devueltos a la región en ruinas. El 80 por ciento de la infraestructura del distrito de Pec, por ejemplo, había sido destruido, mientras que en un número indeterminado de terrenos las bombas de trampa y de fragmentación que habían dejado los serbios aun continuaban activas. La ayuda económica para la reconstrucción fue mínima. Para el estudio histórico del conflicto entre Serbia y Kosovo, véase: Martinic Drpic, Zvonimir, La tragedia de Kosovo. En Cuadernos Judaicos, n° 26, 2009, pág. 1-9. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4060848.pdf> Fontana, Josep, Por el bien del Imperio... págs. 801-803. Sobre las consecuencias migratorias que trajo consigo la guerra de Kosovo, véase: Bade, Klaus, Europa en movimiento... pág. 355-358. Para la actuación del ACNUR en la protección de los refugiados y las críticas que recibió a su gestión, véase: Cutts, Mark (ed.), La situación de los refugiados en el mundo... Capítulo IX: La crisis de Kosovo. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2045.pdf?view=1>

²³⁷ La síntesis y las conclusiones del informe del Consejo Europeo del 9 de septiembre de 1999 sobre el reporte anual de la implementación de los acuerdos de Schengen se encuentran en: European Parliament, Report on crossing external borders and the development of Schengen cooperation, Final A5-0233/2001. Committee on Citizens' Freedoms And Rights, Justice and Home Affairs. Rapporteur: Carlos Coelho. Disponible en:

http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fsidessides%2FgetDoc.do%3FpubRef%3D-%2F%2FEP%2F%2FNONGML%2FBREPORT%2BA5-2001-0233%2B0%2BDOC%2BWORD%2BV0%2F%2FEN&ei=u4knU5_LCcaEogTL1YGwAw&usg=AFQjCNFW2IEILg91icr3WvnKOV5WZRcpg&bvm=bv.62922401,d.dmQ&cad=rja

redes del tráfico ilegal y las vías de origen desde las cuales iniciaban el rumbo estas organizaciones eran numerosas, llegando a extenderse hasta el norte y centro de Asia.

Desde la República de Transnistria, la frontera entre Moldavia y Rumania y los trayectos de transporte energético entre Ucrania y Rumania, las rutas comunes del tráfico ilegal y la migración irregular se desplazaban hacia el oeste, cruzando hacia Hungría, Eslovaquia y llegando finalmente a la República Checa. Estos inmigrantes utilizaban pasaportes y visados falsificados pertenecientes a ciudadanos de países de la zona (algunos llegaban a tener tres pasaportes, con tres identidades diferentes), los que lograban cruzar la fronteras habilitadas (zonas verdes) con gran facilidad. Algunos grupos de inmigrantes criminales que cruzaban estas fronteras procedían, fundamentalmente, de Bangladesh, Sri Lanka, Pakistán, Afganistán e India. Sin embargo, las actividades criminales relacionadas con el tráfico de armas, drogas y personas eran soportadas en su mayoría por ciudadanos rusos, ucranianos y moldavos, quienes ingresaban al territorio principalmente por vía aeromarítima. Estas organizaciones criminales mantenían vínculos fluctuantes con el crimen organizado internacional que se dedicaba a las estafas, el robo y la violencia, las que llegaban incluso hasta el homicidio por imprudencia: estafa y robo, cuando se engañaba o desvalijaba a los emigrantes, que quedaban indefensos en manos de estos traficantes; violencia y homicidio por imprudencia, cuando los agentes del tráfico internacional de personas, ante el riesgo de ser descubiertos al llegar a la orilla o a la costa, exponían a sus víctimas al riesgo de perder la vida en el mar o en los ríos que prácticamente no podían atravesar.²³⁸ Esta situación, que afectaba a un universo de 50 mil personas cada año, preocupaba a los líderes de la UE, los que desde 1991 condicionaban los acuerdos de extender las fronteras de la Unión más allá de Alemania abordando esta espinosa problemática.^{239, 240}

²³⁸ Bade. Klaus, Europa en movimiento... pág. 330.

²³⁹ El camino de los países del este hacia la UE comenzó en 1991 con la firma del Acuerdo de Asociación. Después de la firma de los Criterios de Copenhague (políticos, económicos y de acervo comunitario), (1993) en la Cumbre de Helsinki de la Comisión Europea (1999), se decidió el comienzo de las negociaciones entre la UE y Rumania, junto a otros países, como Bulgaria, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Malta y Chipre. Las negociaciones en el caso rumano, duraron hasta 2005, cuando se decidió el ingreso del país en la UE. La firma del Tratado se produjo en abril de 2005, y el ingreso *de facto* se produjo el 1 de enero de 2007. Desde 2004, Rumania es miembro de la OTAN. Para un estudio de la inmigración irregular a través de las fronteras orientales de Rumania, véase: Marcu, Silvia, La inmigración irregular hacia la Unión Europea a través de la frontera oriental rumana. En: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n° 53, 2010, pág. 43-66. Disponible en: <http://www.boletinage.com/53/18-Marcu%20367-371.pdf> Véase también: Judt, Tony, La postguerra... págs. 1027-1034.

No menor importancia para los legisladores europeos revestía el fenómeno del terrorismo internacional, que desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 se convirtió en un tema de primer orden en la agenda del Consejo Europeo. Este punto ya había sido abordado en numerosas ocasiones por el organismo europeo y los diversos ministerios del interior, ya que desde finales de la década de 1960 los eventos de carácter terrorista se sucedían con intermitencia en la Europa Occidental, acumulando hacia 2001 un total 266 acciones terroristas y un saldo de 832 víctimas mortales.²⁴¹ Entre estas acciones se encontraba el secuestro de un avión comercial israelí de la compañía El Al por parte de miembros del Frente Popular para la Liberación de Palestina en 1968, secuestro aéreo considerado como el nacimiento del «terrorismo internacional moderno»; la masacre en Munich durante los juegos olímpicos a manos del grupo terrorista Septiembre Negro (que contó con el apoyo logístico de grupos neonazis), el 5 de septiembre de 1972; el secuestro de la nave «Achille Lauro» por el Frente de Liberación Nacional de Palestina, el 7 de octubre de 1985; el asalto al aeropuerto de Fiumicino en Roma el 27 de diciembre de 1985; el atentado a la discoteca La Belle en Berlín, el 5 de abril de 1985; y asalto a la sinagoga de Roma el 9 de octubre de 1989, entre otros. Fue así que en la cooperación para la prevención la Comunidad Europea se reunía desde 1968 (a través del Club de Barna y posteriormente del grupo TREVÍ) para coordinar las respuestas europeas frente a los actos de violencia internacional propiciados por terroristas, radicalistas y extremistas. Desde entonces, la lucha contra el terrorismo se vio impulsada a través de la cooperación multilateral en diversas instancias a nivel supra. Así, el Consejo Europeo de

²⁴⁰ Este tipo de movimiento, que guardaba muy pocas coincidencias con las formas de la inmigración ilegal de tipo económica o laboral, se había convertido en un tópico recurrente durante las reuniones del Consejo y del Parlamento Europeo a finales de la década de 1990. La consolidación misma del ELSJ vinculaba esta materia a la legislación europea haciendo insoslayable su tratamiento político en específico. Desde Schengen, pero especialmente desde Ámsterdam (que autorizó al Consejo Europeo a tomar medidas concretas contra este tipo de inmigración) y Tampere, la UE concertó un importante paquete de medidas dirigidas a mejorar la seguridad de los ciudadanos europeos y la protección a las víctimas de la trata de personas. A través del documento «Prevención y control de la delincuencia organizada – Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio», elaborado bajo la Presidencia finlandesa, se hizo un importante llamado a los países candidatos para que adoptasen medidas al respecto y para que cooperasen con la UE, manifestando el firme propósito de luchar «contra quienes se dedican a la trata de seres humanos y a la explotación económica de los migrantes». Para un estudio completo de la legislación europea en materia de control de la inmigración delictiva y criminal, véase: García Vázquez, Sonia, Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: la desprotección de las víctimas. En: RedDCE, n° 10, julio-diciembre 2008, págs. 231-274. Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/06SoniaGarciaVazquez.htm>

²⁴¹ Para el análisis cuantitativo de la evolución del terrorismo en la Europa occidental, véase: Jiménez Martín, Domingo, Análisis cuantitativo del terrorismo internacional en Europa Occidental (1960-2008). En: Athena Intelligence Journal, vol. 4, n° 1, enero-marzo de 2009, pág.131. Disponible en: http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Terrorismo_internacional_en_Europa.pdf

Madrid de 1995 reconocía al terrorismo como una amenaza a la democracia, los derechos humanos y el desarrollo económico y social, y Ámsterdam entre los grandes crímenes de lesa humanidad.²⁴²

Aunque en esta dimensión el terrorismo internacional parecería ser una constante cíclica y una materia de preocupación y legislación para la seguridad de los europeos, en el nivel analítico el terrorismo internacional europeo presentaba características únicas que lo diferenciaban en su tratamiento político respecto de las políticas anglosajonas. En efecto, aunque el terrorismo internacional europeo había dejado un importante número de víctimas fatales, este aun se encontraba en fases primigenias en cuanto a la operatividad, organización de los grupos y radio de violencia. La historia misma de las acciones terroristas en Europa, iniciadas en 1968, comprobaba la heterogeneidad y debilidad de los grupos implicados, la dispersión de los objetivos (diplomáticos, civiles y empresarios) y los ciclos irregulares de actividad. Nacionalistas armenios, miembros de la extrema izquierda latinoamericana, movimientos palestinos y Chiíes, radicales judíos, independentistas kurdos y agentes libios habían participado en acciones cuyo umbral de violencia era limitado y cuya organización basal no excedía a la de una composición de tipo celular (a diferencia de grupos como Al-Qaida que contaban ya para 1980 con numerosas redes de operadores, financistas e informantes secretos, inaccesibles para los servicios de inteligencia). Según los datos del analista internacional Domingo Jiménez Martín, un importante porcentaje de las acciones terroristas, en concreto el 32 por ciento, que se sucedieron entre 1968 y 2008 correspondía a un terrorismo internacional de «escasa incidencia», y procedente de lugares tan variados como Bolivia, Eritrea o las Molucas Sur. Por otra parte, y a diferencia de la difundida creencia después del 11-S que asociaba el terrorismo con el extremismo islamista y el «Oriente», sólo el 4 por ciento de las acciones terroristas comprendidas entre 1968 y 2008 pertenecían a grupos de la yihad global - fue sólo a partir de la década de 1990, cuando se reduce considerablemente el número de acciones terroristas, que destacaría la irrupción de la yihad a nivel global.²⁴³ Más activo aún que estos movimientos, estaba siendo la «amenaza interna del terrorismo neonazi», que sólo en Alemania cobraba la vida de 142 personas hacia 1990; sobre este terrorismo las autoridades no

²⁴² Arteaga Martín, Félix, Medidas antiterroristas de la Unión Europea antes y después del 11-M. En: Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública, n° 25, 2001, págs. 30.

²⁴³ Jiménez Martín, Domingo, Análisis cuantitativo del terrorismo... pág. 125.

poseían ningún tipo de control, llevando a los organismos competentes del país a reconocer - aun en la actualidad- su «fracaso histórico» en el control de la violencia ultraderechista.²⁴⁴

La fisonomía histórica que había adoptado el terrorismo internacional en Europa Occidental había llevado, en consecuencia, a configurar en materia de seguridad un concepto de terrorismo diferente a la conceptualización anglosajona, para la cual el terrorismo se consideraba como una forma específica de «guerra de baja intensidad» («low intensity war»). Para los países europeos continentales, como España, Francia, Alemania, Italia y Bélgica, el terrorismo era una forma de «delincuencia organizada», caracterizada por su naturaleza política y un umbral de violencia sustancialmente distinto del que impera en los conflictos armados. Por esta razón, es que la estrategia antiterrorista europea había descansado fundamental e históricamente en la acción policial (EUROPOL) y judicial (MAGISTRADOS DE ENLACE).²⁴⁵

Como no podía ser de otro modo, la gravedad de los atentados del 11-S propició la movilización de acciones y estrategias más rígidas en la UE. El mismo estrecho vínculo entre E.U.A y Europa por medio de la OTAN obligaba a la UE coordinar esfuerzos para potenciar la cooperación internacional en esta materia. Esta incidencia y repercusión internacional, tenía que ver, por su puesto, con la masividad de los atentados del 11-S y con la genealogía de las actividades terroristas contra E.U.A que demostraba estrechos vínculos con Al-Qaida y una creciente ola de brutalidad de alcances globales. E.U.A. había presenciado a lo largo de 1990 una serie de ataques terroristas de relativa intensidad, en los que la elección de los objetivos no representaba ninguna novedad para los departamentos de seguridad e inteligencia. El 26 de febrero de 1993, el World Trade Center había sido objeto de un atentado con coche bomba que había dejado 6 muertos y 1000 heridos. Fuera de sus fronteras, Al-Qaida había perpetrado, el 7 de agosto de 1998, dos atentados casi simultáneos en las Embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania; el balance de ambos actos fue de 304 muertos y más de 5 mil heridos, demostrándose que en la estrategia de esta organización la realización de atentados simultáneos

²⁴⁴ Véase: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/22/actualidad/1377195696_197451.html

²⁴⁵ Acción común 96/277/JAI del Consejo, de 22 de abril de 1996, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea, *DO L*, 105 de 27.04.1996. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/133064_es.htm

y de carácter masivo eran aspectos esenciales de los ataques contra Norteamérica.²⁴⁶ Estos eventos habían llevado al Departamento de Defensa durante la década de 1990 a desarrollar diversos informes y estrategias -en los que estaban implicadas figuras como Condoleezza Rice y Collin Powell- para combatir el terrorismo internacional. Incluso la CIA había creado después de los atentados de 1998 una unidad especial para averiguar el paradero de Bin Laden.^{247, 248}

La respuesta de la UE a raíz de los atentados en E.U.A fue inmediata. El Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre definía el terrorismo como uno de los principales retos mundiales, considerándolo además como uno de los objetivos principales de lucha. En diciembre de aquel año el Consejo aceptaba una posición común estableciendo una lista de personas, grupos y entidades implicadas en actos de terrorismo para aplicarles medidas como el embargo de fondos y otros haberes, un juicio y la extradición. Se hacía además una definición amplia de lo que debía considerarse como un «acto terrorista», y se pasó a definir grupo

²⁴⁶ Calduch Cervera, Rafael, La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional. En: Revista española de derecho internacional, Vol. 53, n° 1, 2001, pág. 33.

²⁴⁷ Barrientos Ramírez, Franklin, La política antiterrorista de los Estados Unidos. En: Política y Estrategia. Academia Nacional de Estudios Políticos y estratégicos, n° 110, abril-junio 2008, pág. 30.

²⁴⁸ A partir de los atentados del 11 de septiembre que E.U.A propició un decidido compromiso para potenciar la cooperación internacional contra el terrorismo, lo que se tradujo en una importante serie de medidas jurídicas, políticas y militares que vinieron a reforzar, y en ocasiones a materializar, los esfuerzos que en este terreno se venían desarrollando durante la década de 1980 y 1990. No fue coincidencia, pues, que los inmigrantes estuvieran dentro de los esfuerzos para combatir al terrorismo internacional. El ataque terrorista había sido perpetrado por 19 inmigrantes, 18 de ellos de origen saudí, que habían actuado con un amplio margen de libertad en los días previos. Los atentados del 11-S habían operado, pues, como canalizador dentro de la sociedad norteamericana para alimentar las figuras del peligro en torno a los extranjeros. Pese a que se trataba de personas que vivían dentro de la sociedad americana, el atentado abrió el espacio para aprobar numerosas medidas restrictivas frente a los enemigos internos. Una de estas medidas adoptadas tras el 11-S fue el extender los días de detención de los extranjeros, tanto legales como ilegales, cuando antes sólo se disponía de 24 horas para decidir su arresto o liberarlo, una política que daba inicio a la llamada «política de tolerancia cero». Fue en este contexto que el 26 de octubre de 2001 el Congreso aprobaba, con escaso margen para el debate, la USA PATRIOTIC ACT, dirigida especialmente a atacar el terrorismo mediante la prevención. Entre una de sus dimensiones, se encontraba las cláusulas para el ingreso y control de los extranjeros al territorios estadounidense, incluyendo a los estudiantes internacionales. Bajo esta ley, el Departamento de Justicia quedaba habilitado para reducir las posibilidades de revisión judicial, señalar y detener a un extranjero en calidad de probable terrorista o bien como riesgo para la seguridad nacional, como obtener información de las universidades sobre sus estudiantes (notas, procedencia étnica, expedientes financieros). Preveía, además, la detención indefinida o, al menos, hasta que se ejerciera acción penal sobre él, como la facultad del presidente de decidir si un inmigrante sería juzgado por un tribunal civil o por un tribunal militar. Aunque esta ley hacía diferencias conceptuales entre extranjeros terroristas y extranjeros, lo más alarmante de esta legislación era que finalmente incluía a todos los extranjeros dentro de las acciones preventivas, de tal forma de declarar la inadmisibilidad o remover extranjeros por causa presunta sin distinción alguna. García, Lila, La política migratoria estadounidense post 9/11: proyecciones y el poder excedente. En: Cuadernos de Política Exterior Argentina, n° 100, abril-junio 2010, pág. 21 y ss. Disponible en: http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/cuadernos/0000115/cupea%20100.pdf

terrorista como una asociación estructurada de personas que actúan de manera concertada con el fin de cometer actos terroristas independientemente de su composición y nivel de estructuración. Inmediatamente se ponía en marcha la Unidad de Cooperación judicial Europea o EUROJUST y la Orden de Arresto EUROPEA u EUROORDEN, organismos que facilitaban los procesos de extradición de los acusados de terrorismo dentro de la Unión. Un año más tarde, el 1 de enero de 2003, el código penal de todos los miembros de la UE se habían reformado con el objetivo que los actos terroristas fueran perseguidos y penados de la misma manera en toda la UE.²⁴⁹

Ahora bien, aunque estas medidas nacían de la urgencia y gravedad de los eventos del 11-S, la UE mantuvo en líneas generales su conceptualización del terrorismo internacional. El Consejo Europeo había mantenido la distancia de las estrategias norteamericana de «guerra contra el terrorismo» (que relacionaba el terrorismo internacional con las armas de destrucción masiva y los «Estados canalla»), dejando en claro que no todas las amenazas terroristas tenían la misma causa (yihad). Es por eso que UE siguió en líneas generales su visión de que para luchar contra el terrorismo «resultaba fundamental mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la justicia y los Asuntos de Interior».²⁵⁰ Sin dejar de lado su orientación por la restricción a la inmigración internacional, era evidente que la UE había recepcionando de forma diferente la misión de proteger la seguridad y libertad de sus ciudadanos. Es más, como ha dicho Rafael Calduch Cervera, conviene recordar que la «impresión aterrizante» causada por los atentados había sido recepcionando de una forma muy diferente en la opinión pública de los países europeos. La sociedad Española, por ejemplo, siguió considerando tras los atentados del 11-S que ETA, y no Al-Qaida, era la mayor amenaza terrorista.

Esta posición, centrada en la lucha contra el terrorismo dentro del marco del Estado de derecho, tuvo algunas variaciones menores tras los atentados en Madrid del 24 de marzo de 2004, posición que no necesariamente implicó laxitud en las medidas internas tras el ataque. Aquel fatídico día, un grupo de terroristas vinculados a la yihad atentó en horas de la mañana

²⁴⁹ Aixala, Albert, La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades. En: Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia. Coord. por María Esther Barbé Izuel, Anna Herranz Surrallés, 2007, págs. 51-65, pág. 52 y 53.

²⁵⁰ Consejo Europeo, Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, pág. 24. (No publicado en el diario oficial). Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

contra 4 trenes de la red de Cercanías de Madrid, dejando a 192 personas fallecidas y 1.858 personas heridas. Se trataba del segundo mayor atentado en Europa Occidental desde el atentado al restaurante «Descanso» en abril de 1985. Tal había sido la magnitud del atentado, que el Consejo Europeo planteó firmar la nueva Constitución que se preparaba para la UE en Madrid como repulsa al terrorismo internacional. En lo que concierne a las medidas, los legisladores europeos habían comprendido que los países de la Unión eran un escenario vulnerable a la escenificación de actos de violencia y aterrorización masiva por parte del terrorismo internacional de corte oriental, por lo que era indispensable reforzar el despliegue de las estrategias policiales y judiciales que habían surgido tras el 11-S. Es por eso que en la reunión extraordinaria del 21 de septiembre, el Consejo aprobaba el Plan de Acción para Luchar Contra el Terrorismo, plan que creaba al Coordinador Europeo en la Lucha Contra el Terrorismo, figura en la que convergían todo el trabajo realizado por los diversos ministerios de justicia en esta materia. A su vez, los ministros de justicia solicitaban a los Estados miembros que hicieran mayor uso de la unidades antiterroristas de EUROPOL.²⁵¹

Fue sólo en 2005, tras la firma del Tratado de Prüm, cuando la UE aprobó un plan que respondía plenamente a su aproximación conceptual del terrorismo, tomando distancia definitivamente de la solución «militar» planteada por la visión anglosajona. La nueva estrategia se proponía combatir el terrorismo internacional de forma global respetando los «Derechos Humanos» y asumiendo cuatro grandes objetivos: PREVENIR, PROTEGER, PERSEGUIR Y RESPONDER.²⁵² De todas estas dimensiones de la seguridad y defensa en la UE, el elemento PROTEGER es el que mayor interés reviste para los efectos de esta investigación. En efecto, el objetivo de proteger estaba estrechamente vinculado al control de los inmigrantes, especialmente en las fronteras exteriores y en los medios de transporte transfronterizo, vías recurrentes para el ingreso de inmigrantes vinculados a las actividades criminales. En la visión de la UE, proteger consistía en desarrollar la recién creada Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión, conocida como FRONTEX, un instrumento de naturaleza

²⁵¹ Arteaga Martín, Félix, Medidas antiterroristas de la Unión Europea... pág. 31.

²⁵² Para una profundización de las propuestas sobre seguridad que emergieron en el Tratado de Prüm, véase: Remotti Carbonell, Las medidas contra el terrorismo en el marco del Tratado de Prüm. En: ReDCE, n° 7, 2007, págs. 181-206. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2492904.pdf>

técnica y militar por el cual se esperaba garantizar la «cooperación y asistencia técnica entre los servicios de control de fronteras exteriores de los Estados miembros».²⁵³

No obstante a la declaración inicial, este organismo, sin precedentes a nivel mundial, que asumía un total compromiso con los Derechos Humanos, se convirtió prontamente en algo más que en un «instrumento para la cooperación» y la lucha contra el terrorismo mediante la protección. FRONTEX era en verdad el último eslabón normativo en la gestión política de los flujos migratorios que se dirigían a la UE.

3.6 FRONTEX: LA FORTALEZA EUROPA

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión, conocida como FRONTEX, nació por medio del reglamento 2007 emitido por el Consejo Europeo el 26 de octubre de 2004, a tan sólo 6 meses de los atentados del 11-M. Sin embargo, el funcionamiento de esta agencia, cuya sede central no se haría efectivo sino hasta el mes de octubre de 2005. En su declaración de origen, FRONTEX buscaba establecer una labor de vigilancia uniforme y altamente especializada en las fronteras exteriores de la UE, un elemento indispensable para la libre circulación de personas en el marco del ELSJ y componente esencial para la seguridad de los ciudadanos europeos. En cuanto a su operatividad, FRONTEX debía realizar «análisis de riesgos» con vistas a detectar y enfrentarse a las «amenazas» (6), ofrecer cursos de formación para formar agentes de la «guardia de fronteras» (8), seguir de cerca la evolución de la investigación científica (9), coordinar los aspectos operativos para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente (11), entre otras.²⁵⁴

Este planteamiento era ciertamente coherente con la gravedad que los eventos de la víspera habían imprimido a la discusión sobre la seguridad común en la UE. Sin embargo, y tal como veremos más abajo, en el análisis de sus prácticas los objetivos de la Agencia iban más allá de su declaración inicial: FRONTEX se proponía impermeabilizar a la UE de todos los

²⁵³ Bermejo Casado, Rut, EL proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. La creación de FRONTEX. En: Revista CIDOB d'afers internacionals, n° 91, 2010, págs. 37. Disponible en:

<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3689017&orden=304390&info=link>

²⁵⁴ REGLAMENTO (CE) No 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:ES:PDF>

flujos migratorios «no deseados» que se dirigían hacia ella. Tal como han dicho una serie de autores especializados, la creación de FRONTEX no era una política «urgente y excepcional» que la lógica tras el 11-S había dejado. Si bien es cierto que FRONTEX nacía en un momento en que la seguridad se transformaba en prioridad, vinculando desde las instituciones claves de la UE la «seguridad» y la «fronteras», la orientación fundamental de la agencia estaba en la línea de consolidar lo que hasta el momento la UE había hecho en materia migratoria.²⁵⁵ La misma historia interna de la institución revelaba la continuidad de los principios securitarios y restrictivos que animaban las políticas de la Unión desde Schengen. Desde un punto de vista institucional, FRONTEX era el resultado de los planes de las diversas comisiones ad hoc sobre fronteras exteriores que emergieron a partir de Ámsterdam y Tampere, que habían identificado la gestión de las fronteras exteriores como necesarios para consolidar el ELSJ.²⁵⁶

Entre todas las tareas de FRONTEX, la coordinación de las operaciones conjuntas en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE, es sin duda, la tarea que más ha llamado la atención de los medios de comunicación y los académicos. Es también el tipo de actividades operacionales que ocupan la mayor parte de su presupuesto. A FRONTEX le han sido dadas competencias para coordinar operaciones conjuntas de vigilancia y control migratorio en aire, tierra y el mar externo de las fronteras, operaciones que pueden ser propuestas por los Estados miembros o iniciadas por la propia Agencia. Estas operaciones conjuntas reúnen a los guardias fronterizos y a los equipos técnicos de los diferentes Estados miembros y países asociados a Schengen. El análisis de la estructura interna y de la puesta en marcha de sus operaciones, revela precisamente la particularidad técnica de la gestión para el

²⁵⁵ Tomamos aquí el planteamiento de los especialistas Andrew Neal y Sarah Léonard para quienes FRONTEX constituye la «perpetuación» de las prácticas de securitización de la migración y el asilo en la UE que se venían desarrollando desde 1990. Véase: Neal W., Andrew, Securitization and risk at the UE border: the origins of FRONTEX. En: JCMS, Vol. 47, n° 2, 2009, pág. 333; Leonard, Sarah, EU border security and migrations into the European Union: FRONTEX and securitization through practices. En: European Security, Vol. 19, n° 2, Junio 2010, pág. 32.

²⁵⁶ En relación con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, los siguientes: la European Police Chiefs Task Force (EPCTF); en el ámbito de la cooperación policial y el crimen organizado, el Police Cooperation Group (PCWP), el Terrorism Working Group (TWG), el Horizontal Narcotics Group (HNG/HDG) y el Europol Working Group; mientras que en el ámbito de la libre circulación de fronteras, cabe destacar el Working Group for Border Issues (FRONT), el subgrupo Working Group on False Documentation (FAUXDOC), el Working Group for Illegal Migration (CIREFI), el Working Group for Migration and Return (MIGR), el Working Group for Visas (VISA), el Working Group for Schengen Evaluation (SCH-EVAL), el Working Group SIS/Sirene (SIRIS), con su subgrupo Schengen Information System-Technology (SIS-TECH), el SIS II Committee, así como el grupo Schengen Regulations (Schengen acquis). <http://www.polisen.se/en/English/The-Swedish-Police/International-cooperation/Cooperation-in-Europe/Council-working-groups/> Bermejo Casado, Rut, EL proceso de institucionalización... pág. 37.

control de flujos, como también las diferencias con respecto a las actividades que realiza EUROPOL. A diferencia de esta última, FRONTEX no busca la inmovilización del riesgo a través de la observación y persecución policial, sino que más bien a través de la intervención en tiempo real de unidades técnico-militares en los bordes exteriores de la Unión. El despliegue de las operaciones conjuntas es facilitado por la existencia del Inventario Central de los Equipos Técnicos Disponibles (CRATE), que muestra los elementos de los equipos de vigilancia y control militar que los Estados miembros están dispuestos a poner a disposición por un periodo determinado periodo de tiempo. A principios de 2010, CRATE disponía un total de 26 helicópteros, 113 buques, 22 aviones de ala fija y otros 476 artículos, tales como vehículos, radares móviles, cámaras térmicas y detectores de latidos cardiacos.

Otra de las tareas que FRONTEX realiza es la asistencia en la formación de los guardias fronterizos, incluido el establecimiento de normas comunes de instrucción. A la fecha, FRONTEX ha armonizado la formación básica de las fronteras nacionales en toda la UE a través del desarrollo de un currículo básico común y un curso de nivel medio. Además, se han desarrollado cursos especializados dirigidos a una variedad de situaciones en la frontera, tales como la detección de documentos falsificados y coches robados, operaciones conjuntas de repatriación, manejo de perros entrenados para la detección de drogas y la cooperación aeronaval para pilotos que realizan operaciones de vigilancia rutinaria. Aunque no se han dado detalles, la Agencia asegura que los guardias fronterizos han sido formados también en el conocimiento de los derechos fundamentales, que han sido incluidos en los programas de formación básica común. Desde 2006, FRONTEX cuenta con un equipo especializado de guardias fronterizos (Rapid Border Intervention Teams o RABITS), que tienen por misión ayudar a los Estados miembros en situaciones que exigieran una «asistencia técnica y operativa» rápida y reforzada». Estos guardias están llamados a intervenir en caso de «presión migratoria urgente y excepcional». A la fecha, ningún país ha pedido el despliegue de RABITS. Sin embargo, un número importante de ejercicios RABITS han tenido lugar de forma regular en las fronteras. En 2009, por ejemplo, cuatro cursos de capacitación RABITS tuvieron lugar, con la participación de 19 Estados miembros.²⁵⁷

²⁵⁷ Rodier, Claire, FRONTEX, el brazo armado de la Europa Fortificada. En: El estado del mundo: anuario económico geopolítico mundial, n° 27, 2011, pág. 136. Disponible en: <http://books.google.cl/books?id=oMOJKjNLMnYC&pg=PA134&lpg=PA134&dq=Frontex,+el+brazo+armad>

La realización de «análisis de riesgos» es otra de las tareas de FRONTEX. En sus propias palabras, el análisis de inteligencia se lleva a cabo «para reunir imágenes de situaciones para evaluar los cambios, los riesgos y las amenazas con posible impacto en la seguridad de las fronteras exteriores». FRONTEX produce diversos tipos de informes con el objetivo de evaluar el alcance y la evolución de los flujos migratorios irregulares, así como el «riesgo» que representan para la seguridad de las fronteras. En particular, se libera una Evaluación de Riesgo Anual (ARA), que abarca las fronteras exteriores de la UE en general, lo que proporciona un análisis estratégico a largo plazo y una base para el plan de trabajo anual de la agencia. En este sentido, FRONTEX ha desarrollado una estrecha relación de trabajo con EUROPOL. Ambas agencias entregan informes conjuntos, como el de la «determinación de rutas de alto riesgo con a la inmigración ilegal en los países de los Balcanes Occidentales».²⁵⁸ Por último, FRONTEX sirve de apoyo en las operaciones de retornos conjuntos (envió de extranjeros a sus países por parte de los Estados miembros). En 2009 se enviaron de vuelta a sus países de origen a 1300 personas mediante operaciones coordinadas por FRONTEX. En 2010, se decidió dar a la agencia más competencias en esta materia; por ejemplo, la libertad para flotar sus propios vuelos chárter, con vistas a organizar de mejor forma las expulsiones.

A pesar de que FRONTEX desempeñaba un hito clave en la legislación de la UE, la dimensión pública en la discusión sobre su existencia fue mínima. En comparación a otras comunicaciones y declaraciones de las instituciones de la Unión, los detalles de su funcionamiento y de las vías de financiamiento fueron muy poco difundidas. Por otra parte, los aspectos de su funcionamiento no han sido debatidos más allá de un público especializado, que de por sí es estrecho. Las decisiones sobre las operaciones de campo se basan normalmente en los resultados de los análisis de riesgo llevada a cabo por la Agencia, aunque las consideraciones políticas provenientes del Consejo Europeo parecen prevalecer. Por otra parte, en la evaluación crítica sobre FRONTEX, los cuestionamientos a las actividades de control migratorio en las fronteras exteriores son las que más han alarmado a las autoridades y a la opinión pública europea e internacional.

Sus actividades han generado numerosas controversias y han sido duramente criticadas, especialmente por activistas de derechos humanos y grupos pro-inmigrantes. Varios blogs y

o+de+la+Europa+fortificada&source=bl&ots=wpiyVRG1Ef&sig=Unhx4ACFpllFmfsRs5GYgXnxe5U&hl=es-419&sa=X&ei=bussU9-TMITmoASByIHICA&ved=0CC4Q6AEwAQ#v=onepage&q&f=false

²⁵⁸ Leonard, Sarah, EU border security and migrations into the European Union... pág. 242.

sitios web críticos de las acciones de los Estados europeos y la UE hacia los migrantes y los solicitantes de asilo se centran específicamente en FRONTEX, tales como el blog titulado Frontexwatch y el sitio web de la Noborder network. Varias asociaciones se han unido en torno a un lema «Apaga FRONTEX», mientras que una serie de manifestaciones han tenido lugar no sólo en el frente de la sede de la Agencia en Varsovia, sino también en otros pueblos y ciudades en las sesiones de formación de FRONTEX, como las de Lübeck en agosto 2008; durante estas manifestaciones, los organizadores de las acciones en Lübeck denunciaron la «normalización y la militarización» de la política de fronteras representada por FRONTEX, una opinión ampliamente difundida en el mundo académico. En diciembre del mismo año, la ONG «ASYL PRO» entregó una petición al Parlamento Europeo en la que se solicitaba «Detener la trampa mortal en la Fronteras de la UE». Para esta importante ONG, las actividades de FRONTEX deben cesar en tanto «violan los Derechos Humanos». En efecto, las operaciones de FRONTEX han dado paso a una serie de irregularidades en las fronteras en las que un número importante de inmigrantes magrebíes han sido devueltos a terceros Estados o, derechamente, a sus países de origen sin ni siquiera poder presentar sus solicitudes de asilo quedando expuestos a las amenazas por las cuales huían (pese a que FRONTEX no duda en informar de la «petición abusiva de asilo»). Por otra parte, la Human Rights Watch ha denunciado tratos inhumanos contra los inmigrantes irregulares y los ilegales, los que han debido soportar condiciones de hacinamiento e inanidad en los Centros de Asistencia durante la «detención administrativa» que los lleva finalmente a la extradición. Tanto el Parlamento Europeo como el comisario de Derechos Humanos del Consejo Europeo han estado en conocimiento de estas irregularidades y han exigido a los directores de FRONTEX la «obligación» expresa de respetar los tratados internacionales y de atender las peticiones de asilo en las operaciones de salvamento en alta mar.²⁵⁹

²⁵⁹ Rodier, Claire, FRONTEX, el brazo armado... págs. 137 y 138.

CONCLUSIONES

Hemos llegado al final de nuestro recorrido, donde se asientan las conclusiones finales y globales de este proceso investigativo. Nuestra investigación ha trasuntado por su propia migración y ha debido sortear los avatares de un camino repleto de fortalezas (lingüísticas, epistemológicas, técnicas, etc.). En nuestro capítulo primero hemos estudiado el fenómeno migratorio en toda su amplitud, bajo las coordenadas de una Historia Universal Humana en la que el proceso migratorio se ha develado, con sus rasgos positivos y negativos, como una característica permanente y estructurante de la vida social. En nuestro capítulo segundo hemos reducido la escala de observación, para centrarnos en los procesos migratorios que han tenido lugar en la Europa Occidental desde el término de la Segunda Guerra Mundial. Hemos visto aquí que, a raíz de la lógica de la Guerra Fría y del periodo de bonanza económica conocido como *Golden Age*, el continente experimentó importantes procesos de «movilidad» migratoria que tuvieron una incidencia destacable, aunque negativa, en las percepciones políticas de los gobiernos y, principalmente, de la derecha europea. Finalmente, en nuestro capítulo tercero nos hemos centrados en el fenómeno de la «contención» o en las políticas migratorias de carácter restrictivo que emergieron durante el proceso de Constitucionalización de la UE.

A lo largo de esta investigación quisimos contribuir, desde una dimensión histórica, a desentrañar lo que ha sido llamado por los medios europeos y los especialistas la Europa Fortaleza, un concepto que ha denotado la naturaleza restrictiva y normativa para los flujos migratorios que han intentado acceder, por diversas causas, al continente europeo. Para nosotros, la Europa Fortaleza se ha develado como una arquitectura de naturaleza histórica, cuya construcción ha seguido las pautas tanto de la magnitud de los flujos migratorios y su impresión subjetiva en la clase política Europea, como de los deseos de consolidar y organizar la integración en torno a la libertad, la defensa y la seguridad de los países del Viejo Mundo en la UE. Logramos comprobar que aunque las migraciones intercontinentales hacia Europa fueron relativamente insignificantes en relación a los procesos de movilidad acaecidos en el resto del mundo, estas fueron lo suficientemente potentes para transformar las percepciones políticas de la élite gubernamental hacia representaciones discriminatorias y xenófobas, y para encauzar la política migratoria continental bajo los preceptos de una presión migratoria que debía ser controlada.

Como hemos visto en nuestra investigación, la delimitación de la Fortaleza Europea ha dejado pocos accesos abiertos a la inmigración procedente de la Europa del Este y del Tercer Mundo, como también ha dejado pocas posibilidades de integración e igualdad para los inmigrantes legales que han logrado atravesar sus murallas. Y decimos pocas posibilidades, porque en el contexto de la globalización y la hegemonía de los valores del capitalismo realmente existente, aun existen relaciones migratorias. Estas se han dado bajo la forma de redes migratorias, de reagrupación familiar y bajo la lógica de las migraciones privilegiadas. Teniendo en cuenta esto, hablar de una Fortaleza Europea es a la vez erróneo y correcto. Es erróneo en un sentido porque Europa sigue estando abierta a muchos inmigrantes que son deseados en algunos países o que son tolerados en virtud del derecho europeo. Esto ha sido aplicable principalmente a los inmigrantes cualificados o a los llamados profesionales internacionales, quienes tienen reservado un alto nivel de movilidad y admisibilidad en los países de la Unión. Es erróneo si se tienen en cuenta las restricciones a la admisión de inmigrantes indeseados y las trabas jurídicas para los inmigrantes legales que desean iniciar su proceso de integración en la sociedad de acogida.

Tal como ha dicho Perry Anderson en su reciente «El Nuevo Viejo Mundo», la UE ha dejado comentarios crueles en su progreso vacilante hacia la integración social y económica. Desde 2010, los golpes de la EUROZONA han puesto en duda la afirmación narcisista, ampliamente difundida por autores como Tony Judt y Jürgen Habermas, de que la Unión ofrece un parangón de desarrollo e igualdad económica y social para los residentes europeos. El rechazo mismo a la Constitución Europea en 2007 ofrece la prueba de que el continente, bajo el proyecto de la UE, aún no ha dejado atrás sus discrepancias políticas y sus reticencias históricas para entablar un diálogo democrático y constructivo con los Estados del Este y los países del Tercer Mundo. Esta es la razón también por la cual el historiador Mark Mazower ha elegido el título «Dark Continent» para su historia de Europa en el siglo XX, recordando a los europeos que la historia reciente de Europa ha lacerado los principios democráticos y liberales que en algún momento intentó enarbolar como valores universales de la humanidad. Aunque Europa aparece aun en el imaginario mundial como el centro del progreso cultural, económico y social, el continente todavía no asume un compromiso decidido para dar un trato humanitario, coherente e igualitario a los inmigrantes que de alguna u otra forma contribuyen

con su trabajo al progreso de Europa, como tampoco ha emprendido un compromiso real para combatir las causas que provocan la emigración forzosa en las zonas de origen y que llevan a los inmigrantes a jugar cartas falsas para asegurar su ingreso en los países de la Unión. Mientras esta lucha no se emprenda, el rechazo a los inmigrantes pasará a la historia como un escándalo que signara a la Europa como una de las más inhumanitarias civilizaciones del orbe.

ANEXO

DESPLAZADOS, REFUGIADOS Y APATRIDAS: DESOLACION Y MIGRACION TRAS EL TERMINO DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

La fase de movimientos migratorios iniciados con los catastróficos sucesos de la Segunda Guerra Mundial llama a la atención debido a sus enormes dimensiones y repercusiones. Las migraciones forzadas, las expulsiones, las deportaciones y los movimientos militares sobre el conjunto del territorio desde 1939 hasta 1950 constituyeron una de las experiencias sociales más masivas que Europa y la historia universal tengan registro.

Los desplazamientos masivos en Europa habían comenzado en 1939, predominantemente en el sector centro oriental del continente. Bajo el Eje, miles de rumanos y húngaros fueron traídos y llevados a un lado y otro de las fronteras de Transilvania. A su vez, los dirigentes de la Unión Soviética gestionaron una serie de traslados de población desde Ucrania y Polonia, que afectaron en un comienzo a cerca de un millón de personas. Durante el transcurso de la guerra, los nazis habían trasladado desde los países adyacentes entre siete y nueve millones de extranjeros (judíos y eslavos) al territorio alemán, lo que representaba el 21 por 100 de la mano de obra del país.²⁶⁰ Según las estimaciones de E. Kulischer, entre Stalin y Hitler, los desarraigados, los trasplantados, los exiliados, los deportados y los dispersados cuentan en 30 millones de personas entre los años 1939 y 1943.²⁶¹

Finalizada la guerra, este escenario único en la historia de los desplazamientos europeos se atizó aun más, evidenciando una dantesca crisis humanitaria de la que los Aliados tendrían que hacerse responsable. De oeste a este, los flujos migratorios intraeuropeos de exiliados, refugiados y repatriados caracterizaría el desolador paisaje en ruinas legado por la guerra. Muchos de los civiles liberados de los campos de concentración, quienes debían reconstruir una vida en un espacio ahora desaparecido, decidieron o fueron forzados a emprender la marcha hacia asentamientos ajenos a sus centenarias generaciones. La declaración de Postdam, especialmente el artículo XIII del acuerdo referente a las transferencias de poblaciones a sus lugares de origen, fue sólo un reconocimiento de *iure* de lo que la lógica de guerra preveía. En su declaración final se estableció que «cualquier transferencia que tuviera lugar, debería

²⁶⁰ Judt, Tony, La postguerra... pág. 38.

²⁶¹ *Ibem*, pág. 48 y ss.

efectuarse de forma ordenada y humanitaria». Pero las condiciones materiales y morales al fin de la guerra dieron poco espacio para el cumplimiento integral de este mandato.

Una vez aceptada la rendición alemana, los aliados repatriaron a más de seis millones de refugiados (la mayoría judíos), de los cuales un tercio rechazó el reasentamiento.²⁶² Soviéticos, polacos y checos repatriaron en su conjunto a cerca de doce millones personas, entre los que cuentan judíos, alemanes y austriacos.²⁶³ (La explosión demográfica israelí, 4,1% anual entre 1950 y 1973, se explica sustancialmente por el movimiento sionista de regreso a Palestina durante la postguerra, donde afluyen sucesivamente las generaciones de europeos de ascendencia judía, y judíos que huyen del futuro incierto de los países árabes). Desde los Balcanes migraban hacia Europa Central no sólo etnias germanas, sino también cerca de 100.000 croatas que huían de la represión de los rebeldes de Tito tras el derrocamiento del régimen fascista de Ante Pavelic. Como una política de limpieza étnica con raíces en el proceso de construcción nacional decimonónica, los eslavos realizaron millares de transferencias de población extranjera con el objetivo de dar uniformidad racial y cultural a sus respectivos países. Las palabras del presidente Eduard Benes, de Checoslovaquia, reflejan precisamente el *ethos* de la consolidación nacional, tan aspirados por los eslavos de la zona europea oriental: «Hemos decidido eliminar el problema alemán en nuestra republica de una vez por todas».²⁶⁴ Búlgaros, checoslovacos, polacos, lituanos y soviéticos transfirieron de un país a otro en la región a cerca de 1.8 millones de eslavos para reemplazar a las poblaciones simultáneamente desplazadas: turcos, alemanes, italianos y judíos.²⁶⁵ Si bien el flujo sustancial de este movimiento migratorio tuvo una dirección este-oeste²⁶⁶, el exilio de comunistas y socialistas españoles y portugueses vinculados a la causa soviética y anti-franquista de Francia no fue menor. Se estima que en su conjunto unos 500 mil exiliados republicanos y un número aún inestimado de refugiados y trabajadores inmigrantes de 17 naciones (la llamada Main d'Oeuvre Immigrée), se desplazaron entre el Rio Ebro y el Rhin entre 1945 y 1950.^{267, 268}

²⁶² Véase: [Enciclopedia del Holocausto](http://www.ushmm.org/wlc/es/article.php?ModuleId=10007421), *La crisis de los refugiados de posguerra y la creación del estado de Israel*. En: <http://www.ushmm.org/wlc/es/article.php?ModuleId=10007421>

²⁶³ Holborn, Louise W., «Refugees I: World Problems», en *International Encyclopedia*, pág. 363.

²⁶⁴ Citado en: Fontana, Josep, *Por el bien del Imperio...* pág. 34.

²⁶⁵ Judt, Tony, *La Postguerra*, pág.

²⁶⁶ Okólski, Marek, *Europa en movimiento. La migración desde y hacia Europa Central y del Este*. En: *Revista CIDOB d'afers International*, n° 48, 2009, pág. 2-6. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2797350&orden=182326&info=link>

²⁶⁷ Heine, Hartmut, *El exilio republicano en Alemania Oriental (República Democrática Alemana-RDA)*, En: *Revista Migraciones y exilios*, n° 2, 2001, pág. 111-121.

Visto en perspectiva global, el movimiento intraeuropeo generado por la Segunda Guerra Mundial afectó a unos 60 millones de personas, más del 10 por ciento de la población de Europa, incluida la zona rusa. A esto se suman los masivos movimientos de la postguerra: entre 1945 y 1950, cerca 18 millones de personas se desplazaron *forzosamente* a la frontera oeste de la línea Oder-Neisse (en su mayoría alemanes) y otros 12 millones a la frontera este de la misma línea²⁶⁹, y un millar aun incierto popular entre los campos de refugiados de Bergen-Belsen alemanes y los centros de detención griegos y chipriotas.²⁷⁰

Demográficamente, la guerra tuvo un efecto devastador. Las estimaciones actuales de las cifras globales de muertos bordean entre los 45 y los 70 millones, niveles de mortandad que afectó dramáticamente los índices brutos de natalidad en los cinco años que siguieron al término del conflicto. Aunque en muchos de los casos, las cifras siguen siendo aproximadas.²⁷¹ A los millones de muertos causados por la guerra habría que sumarles otros millones de víctimas causados por las grandes hambrunas del periodo 1945-1947 y por las sistemáticas persecuciones y matanzas de limpieza étnica de postguerra, que afectaron la vida de millones de alemanes y judíos. Los padecimientos de la deportación y la expulsión forzada que se había iniciado desde 1939 en Alemania no cesaron sino hasta 1947. Tanto los judíos concentrados en las zonas de ocupación nazi como los alemanes forzados a huir hacia el oeste europeo tras el avance soviético, debieron enfrentar ahora inhumanas condiciones de expulsión, las cuales acababan en penosas y mortales procesiones de despavorida huida. Ante el avance oeste del ejército ruso, millones de civiles emprendieron la fuga desde la Prusia Oriental, Pomerania y Silesia; hacia 1945 cerca de cinco millones de alemanes habían participado de este movimiento de expulsión forzada, a los cuales se sumarían otros siete de acuerdo a las medidas aprobadas en Postdam. Por su parte, Polacos, checos y eslovacos infringieron a la población judía y alemana tratos extra-coercitivos similares a los que infringió el régimen nazi durante la ocupación. Al menos 150.000 residentes alemanes fueron reemplazados por habitantes polacos

²⁶⁸ Hobsbawm, Eric. Historia del siglo XX, Crítica editorial, Buenos Aires, 1998, pág. 172.

²⁶⁹ *Ibem*, pág. 59.

²⁷⁰ Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando, Espacios y sociedades. Introducción a la geografía regional del mundo (1984), Editorial Ariel, Barcelona, pág. 98 y ss. Kulischer, Eugene M., Europe on the Move: War and Population Changes 1917-1947 (1948), Nueva York, pág. 253 y ss.

²⁷¹ Para una visión general de las estimaciones del impacto demográfico generado por la guerra. véase: Parker, R.A.C., El siglo XX, Siglo Veintiuno Editores, México, 1992, pág. 404. Judt, Tony, La postguerra. Una historia de Europa desde 1945, Cap. I *El legado de la guerra* Ed. Taurus, México, 2011.

en Wroclau en los dos años posteriores al término del conflicto. A fin evitar que volvieran a sus antiguas residencias y pretendieran recuperar sus bienes, la población judía y ucraniana en Polonia fue objeto de numerosas pogromos y hostigamientos, justificados en gran medida en nociones racistas que proclamaban la pureza étnica de una nación históricamente vejada. El trato de checos y eslovacos a la población alemana y judía fue aun más lejos. Miles de muertos alemanes fueron arrojados al Elba en Ausig el treinta de julio de 1945, otros miles murieron en la marcha de la muerte que sometió a 25.000 alemanes en Brno y por lo menos 1.200 se suicidaron en Iglau como resultado de las presiones psicológicas y físicas efectuadas por los eslavos. El total de vidas humanas que cobró esta «sangrienta posguerra europea» pudo ser de hasta dos millones.²⁷²

²⁷² Véase: Fontana, Josep, Por el Bien del Imperio. Una historia del Mundo desde 1945, *Las consecuencias de la derrota: los sufrimientos de la población civil*, Ed. Pasado y presente, Barcelona, 2011; y, [Enciclopedia del Holocausto, La Posguerra](http://www.ushmm.org/wlc/es/article.php?ModuleId=10005764). Disponible en: <http://www.ushmm.org/wlc/es/article.php?ModuleId=10005764>. Las consecuencias demográficas de la guerra afectaron singularmente a Alemania. Sus índices brutos de natalidad constituirán una excepción negativa en la curva general de crecimiento natural europeo, la que se explica en gran medida por las enormes pérdidas militares (3.5 millones), civiles (entre 700 mil a 1 millón) y por la prolongada cautividad de cientos de miles de prisioneros, hechos que generaran en los próximos años un proceso gradual de readaptación conyugal y marital en las mujeres viudas. Milward, Alan, *War, Economy and Society 1939-45*, Londres, 1979, pág. 218-223. Véase también: Judt, Tony, *La postguerra...* pág. 43. Parker, R.A.C., *El siglo XX...* pág. 405. Véase también: Haffer, Jean y Launay, Michel, *La guerra Fria, Capitulo V, Las sociedades occidentales: evolución demográfica*, Ed. Akal, Madrid, 1992.

BIBLIOGRAFIA

ARTÍCULOS DE REVISTAS

1. Arango, Joaquín, Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales, n° 165, septiembre 2000.
2. _____, Las «leyes de las migraciones» de E. G. Ravenstein, cien años después. En: Reis: Revista española de investigaciones sociológicas, n° 32, 1985.
3. Anderson, Perry, A Posteriori. En: New Left Review, n° 73, 2012.
4. _____, ¿Una nueva Alemania? En: New Left Review, n° 57, 2009.
5. Arteaga Martín, Félix, Medidas antiterroristas de la Unión Europea antes y después del 11-M. En: Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública, n° 25, 2001.
6. Babiano, José, El vínculo del trabajo: los emigrantes españoles en Francia de los treinta gloriosos. En: migraciones y exilios, n° 2, 2000.
7. Balibar, Étienne, Fronteras del mundo. Fronteras de la política. En: Alteridades, Vol. 15, n° 30, julio-diciembre 2005.
8. Barrientos Ramírez, Franklin, La política antiterrorista de los Estados Unidos. En: Política y Estrategia. Academia Nacional de Estudios Políticos y estratégicos, n° 110, abril-junio 2008.
9. Bascherini, Gianluca, Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada. En: Revista de Derecho Constitucional Europeo (ReDCE para las siguientes notas), n° 10, Julio-Diciembre de 2008.
10. Bericat Alastuey, Eduardo, La valoración social del multiculturalismo y del monoculturalismo en Europa. En: Papers: revista de sociología, n° 94, 2009 (Ejemplar dedicado a Cultura y migraciones).
11. Bermejo Casado, Rut, EL proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE. La creación de FRONTEX. En: Revista CIDOB d'afers internacionals, n° 91, 2010.
12. Boswell, C., Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization. En: Social research: An international quarterly of the social sciences, Vol. 45, n° 3, 2010.
13. Briscoe, Ivan, Bienvenidos a la Fortaleza de Europa. En: El Correo de la Unesco, Racismo un mal sin fronteras, Vol. 54, n° 9, 2001.

14. Calduch Cervera, Rafael, La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional. En: Revista española de derecho internacional, Vol. 53, nº 1, 2001.
15. Carneiro, Robert, On the relationship between size of population and complexity of social organization. En: Southwestern Journal of Anthropology, nº 23, 1967.
16. Castles, Stephen, Comprendiendo la migración global: una perspectiva desde la transformación social. Relaciones internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, nº. 14, 2010 (Ejemplar dedicado a: Movimientos migratorios en el mundo: lecturas alternativas y complementarias a los enfoques de seguridad y desarrollo).
17. _____, Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global. En: Anales de la Cátedra Francisco Suarez, nº 37, 2003.
18. Cea D' Ancona, María Ángeles, La compleja detección del racismo y la xenofobia a través de encuesta. Un paso adelante en su medición. En: REIS, nº 125, 2009.
19. Cebrian, Juan A. (et al.), La inversión migratoria en Europa. En: ARBOR, nº 734, noviembre-diciembre, 2008.
20. Chevrollier, Ndeye Andajur, el islam y los musulmanes en Europa. Curso de Experto Profesional en "cultura Civilización y religión islámicas". Curso 2005/2006, pág. 4 y ss. Disponible en: <http://ndeyeandujar.files.wordpress.com/2008/02/el-islam-y-los-musulmanes-en-europa.pdf>
21. Cohen, Mark, Archaeological evidence for population pressure in pre-agricultural societies. En: American Antiquity, vol. 40, nº 4, 1975.
22. Cremades, Javier y Wydra, Harald, El proceso de reunificación alemana: consecuencias para Alemania y Europa. En: Revista de Derecho Político, nº 40, 1995.
23. Cuttitta, Paolo, Le monde-frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé. En: Cultures & Conflits, Nº 68, Invierno 2007.
24. De Lucas, Francisco Javier, El proyecto Europeo y la ciudadanía para los inmigrantes. En: Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura, nº 713, 2005.
25. De Lucas, Javier, Identidad y Constitución Europea. ¿Es la identidad cultural europea la clave del proyecto europeo? En: Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho, Universidad de Valencia. nº 8, 2003.
26. E. Ladd, Anthony (et al.), "The Other Diaspora: New Orleans Student Evacuation Impacts and Responses Surrounding Hurricane Katrina, Paper prepared for the annual meetings of the Southern Sociological Society, March 22-26, 2006.

27. Fernando Rozas, José Carlos, Génesis y Constitucionalización de la política migratorio en la Unión Europea. En: *AEDIPr*, n° 5, 2005.
28. Finotelli, Claudia, La inclusión de los inmigrantes no deseados en Alemania y en Italia: entre acción humanitaria y legitimación económica. En: *Rev. Circunstancia*, n° 10, mayo 2010.
29. García Cotarelo, Ramón, La «ostpolitik» de Alemania Federal en Perspectiva. En: *Revista de Estudios Políticos*, n° 205, 1976.
30. García, Lila, La política migratoria estadounidense post 9/11: proyecciones y el poder excedente. En: *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, n° 100, abril-junio 2010.
31. García Vázquez, Sonia, Inmigración ilegal y trata de personas en la Unión Europea: la desprotección de las víctimas. En: *RedDCE*, n° 10, julio-diciembre 2008.
32. Gimbutas, Marija, The three waves of the Kurgan People into Old Europe, 4500-2500 a. C., *Archives suisses d' anthropologie générale*, n°43, 1979.
33. Giner, Salvador y Salcedo, Juan, Un vacío teórico: la explicación causal de la migración. En: *Agricultura y Sociedad*, n° 1, 1976.
34. Heine, Hartmut, El exilio republicano en Alemania Oriental (República Democrática Alemana-RDA), En: *Revista Migraciones y exilios*, n°2, 2001.
35. Henry Wrigt, Recent Research on the Origin of the State. En: *Annual Review Anthropology*, Vol. 6, 1997.
36. Jiménez Martín, Domingo, Análisis cuantitativo del terrorismo internacional en Europa Occidental (1960-2008). En: *Athena Intelligence Journal*, vol. 4, n° 1, enero-marzo de 2009.
37. Leonard, Sarah, EU border security and migrations into the European Union: FRONTEX and securitization through practices. En: *European Security*, Vol. 19, n° 2, Junio 2010.
38. Linz, B., (et al.), An African Origin for the Intimate Association Between Humans and Helicobacter Pylori". En: *Nature* 445, 2007.
39. Lucas, R. e. B., Life Earnings and Rural-Urban Migration. En: *The Journal of Political Economy*, vol. 112, n° 1, 2004.
40. Maravall, José Antonio, Estado moderno y mentalidad social (siglos XV a XVII), *Revista de Occidente*, Madrid, 1972.
41. Marcu, Silvia, La inmigración irregular hacia la Unión Europea a través de la frontera oriental rumana. En: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 53, 2010.

42. Martín y Pérez de Nanclares, José, Seguridad y acción exterior de la Unión Europea: la creciente relevancia de la dimensión exterior del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En: Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, nº 0, 2012.
43. Martinic Drpic, Zvonimir, La tragedia de Kosovo. En Cuadernos Judaicos, nº 26, 2009.
44. McLaren, L., Immigration and the New Politics of Inclusion and Exclusion in the European Union: the Effect of Elites and the EU on Individual-Level Opinions Regarding European and Non-European Immigrants. En: European Journal of Political Research, Kluwer Academic Publishers, nº 39, 2001.
45. Mora, Belvy y Montenegro, Marisela, Fronteras internas, cuerpos marcados y experiencia fuera de lugar. Las migraciones internacionales bajo las actuales lógicas de explotación y exclusión del capitalismo global. En: Athenea Digital, nº 15, primavera 2009.
46. Neal W., Andrew, Securitization and risk at the UE border: the origins of FRONTEX. En: JCMS, Vol. 47, nº 2, 2009.
47. Okólski, Marek, Europa en movimiento. La migración desde y hacia Europa Central y del Este. En: *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, nº 48, 2009.
48. Olesti Rayo, Andreu, Las políticas de la Unión Europea relativas al control de las fronteras, asilo e inmigración. En: ReDCE, nº 10, Julio-Diciembre de 2008.
49. Pérez Barahona, Sergio, El estatuto de “refugiado” en la convención de Ginebra de 1951. En: [Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja](#), nº 1, 2003.
50. Pérez-Nievas Montiel, Santiago y Daniela Vintilla, Cristina, La reagrupación familiar en España y Europa. En: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, nº 15, 2011 (Ejemplar dedicado a: El menor ante el derecho en el siglo XXI / coord. por Julio Díaz-Maroto y Villarejo, Alma María Rodríguez Guitián).
51. Petras, James, Estados Unidos y América Latina. Los cambiantes contornos del imperio: jerarquías, redes y clientes. En: Revista Austral de Ciencias Sociales, nº 12, 2001.
52. Remotti, Carbonell, Las medidas contra el terrorismo en el marco del Tratado de Prüm. En: ReDCE, nº 7, 2007.
53. Rodier, Claire, FRONTEX, el brazo armado de la Europa Fortificada. En: El estado del mundo: anuario económico geopolítico mundial, nº 27, 2011.

54. Rojas Silva, Belén, Indeseados, vulnerables y en movimiento: Migración y detención hoy. En: Sociedad y Equidad: Revista de Humanidades, Ciencias Sociales, Artes y Comunicaciones, n° 2, 2011.
55. Roux, Gillaume, Evolución de la xenofobia en Europa occidental. En: Política Exterior, vol. 20, n° 114, nov.-dec., 2006.
56. Sanjek, R., Rethinking Migration, Ancient to Future. En: *Global Networks* 3, n° 3, 2003.
57. Sassen, Saskia, Actores y espacios laborales de la globalización. En: Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, n° 101, 2008
58. _____, La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas. En: RIFP, n° 27, 2006.
59. Simón, Miguel Ángel, El “total ismo ideológico” en el Front National. En: Foro Interno, n° 4, 2004.
60. Sherrat, Andrew, Plough and pastoralism: aspects of the secondary products revolution. En: Alberro, Manuel, El del sacrificio del caballo en las estructuras míticas y religiosas de los pueblos indo-europeos relacionadas con el concepto dumeziliano tripartito de organización social. En: Habis, n° 35, 2004.
61. Timur, Serim, Cambios de tendencia y problemas fundamentales de la migración internacional: una perspectiva general de los programas de la UNESCO. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales, n° 165, septiembre 2000.
62. Triandafyllidou, Anna, Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía. En: Revista CIDOB d' Afers Internacional, n° 69, 2005.
63. Ugarte Vega-Centeno, Máximo, Derechos Humanos, xenofobia y racismo en la Unión Europea. En: Rev. de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas, UNMM, vol. 8, n° 15, Julio de 2005.
64. Van Ouirve, Lode, Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen. En: Revista CIDOB d'afers internacionals, n° 53, 2001 (Ejemplar dedicado a: Ciudadanía europea e inmigración).
65. Vathroder, Klaus, El peligro viene del centro. Xenofobia en Alemania. En: SIC, mayo, 1993.
66. Vestri, Gabriele, Inmigración y Extranjería. En Camino hacia el Tratado de Ámsterdam. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, n° 134, 2012.
67. Vono de Vilhena, Daniela (et al.), Impacto del control migratorio mediante visado Schengen sobre la migración latinoamericana hacia España. En Papeles de Población, vol. 48, n° 58, octubre-diciembre, 2008.

68. Zschiesche Sanchez, Juan, Reunificación alemana: aproximación a las consecuencias económicas y sociales para los Länder Orientales. En: Papeles del Este, n° 5, 2003.

DOCUMENTOS

1. Acervo de Schengen, Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=240434%3Acs&lang=es&list=454402%3Acs%2C240434%3Acs%2C&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords>
2. Acción común 96/277/JAI del Consejo, de 22 de abril de 1996, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea, DO L, 105 de 27.04.1996. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/133064_es.htm
3. Carta Social Europea (Revisada). Disponible en: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/escrbooklet/Spanish.pdf>
4. Comisión Europea, La Europa de la Libre Circulación: el espacio Schengen. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf
5. Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Verde sobre el futuro de la Red Europea de Migración, Bruselas, 2005. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0606es01.pdf
6. Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm
7. Consejo Europeo, Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, pág. 24. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
8. Convención de Dublín. Disponible en: <http://web.archive.org/web/20080322001504/http://ec.europa.eu/infonet/library/a/97c25401/en.htm>
9. European Parliament, Report on crossing external borders and the development of Schengen cooperation, Final A5-0233/2001. Committee on Citizens' Freedoms And Rights, Justice and Home Affairs. Rapporteur: Carlos Coelho. Disponible en: http://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fsides%2FgetDoc.do%3FpubRef%3D-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BREPORT%2BA5-2001-0233%2B0%2BDOC%2BWORD%2BV0%2F%2FEN&ei=u4knU5_LCcaEogTL1Y

[GwAw&cusg=AFQjCNFW2IEILg91icr3WvnK0V5WZRcpg&bvm=bv.62922401,d.d
mQ&cad=rja](http://www.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=CELEX:11957E/TXT:IT:PDF)

10. Tratado de la Comunidad Económica Europea. Versión en italiano disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E/TXT:IT:PDF>
11. Tratado de Maastricht. Disponible en véase: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_es.htm
12. Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1994 sobre la limitación de la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros para ejercer en ellos una actividad profesional por cuenta propia. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0919%2803%29:ES:N OT>
13. REGLAMENTO (CE) No 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:ES:PDF>

LIBROS Y CAPITULOS DE LIBROS

1. ACNUR, TENDENCIAS GLOBALES 2012. Desplazamiento. El nuevo reto para el siglo XXI. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180>
2. Aixala, Albert, La estrategia de la UE ante el terrorismo internacional y la defensa de los derechos y libertades. En: Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia. Coord. por María Esther Barbé Izuel, Anna Herranz Surrallés, Oficina d'Informació del Parlament Europeu, 2007.
3. Agudo Zamora, Miguel J., La ciudadanía de la Unión Europea (Del artículo 8 del Tratado de la Unión europea al artículo I-8 del Tratado por el cual se instituye una Constitución para Europa. En: Fernández Le Gal, Annaïck y García Cano, Sandra (dirs.), Inmigración y derechos de los extranjeros, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2005.
4. Aja, Eliseo y Díez, Laura (coord.), La regulación de la inmigración en Europa, Colección de Estudios sociales, Fundación “la Caixa”, nº 17, 2005.

5. Altman, I. y J. Horn (Eds.), *To Make America: European Emigration in the Early Modern Period*, Berkeley: University of California Press, 1991. Disponible en: http://books.google.cl/books?id=SRWSe7s_xUIC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
6. Álvarez de los Mozos, Javier, *Capital social de las asociaciones de inmigrantes. Asociaciones bolivianas, colombianas, ecuatorianas y peruanas en Barcelona, Bilbao, Madrid y Valencia*, Universidad de Deusto. Bilbao, 2013.
7. Anderson, Perry, *El Nuevo Viejo Mundo*, Ed. Akal, Madrid, 2012.
8. Artigas, José del Pozo (Coord.), *Exiliados, emigrados y retornados: chilenos en América y Europa, 1973-2004*, RIL Editores, Santiago, 2006.
9. Bade, Klaus, *Europa en movimiento. Las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días*, Ed. Critica, Barcelona, 2003.
10. Barth, Fredrik, *Nomads of South Persia*, Oslo: Oslo University Press, 1961.
11. Berman, Morris, *Historia de la conciencia. De la paradoja al complejo de autoridad sagrada*, Ed. Cuatro Vientos, Santiago, 2006.
12. Blanco, Cristiana, *Las migraciones contemporáneas*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
13. Judt, Tony, *La postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Ed. Taurus, Madrid, 2006.
14. Bergall, Roberto (ed.), *Flujos migratorios y su (des)control: puntos de vista pluridisciplinarios*, Ed. Anthropos, Barcelona, 2006.
15. Blackburn, Robin (Comp.), *Después de la caída. El fracaso del comunismo y el futuro del socialismo*, Editorial Cambio XXI, México, 1994. Disponible en: http://books.google.cl/books?id=h_MyGk3MrEgC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
16. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1992.
17. Cutts, Mark (ed.), *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, ACNUR, España, 2000. Disponible en: <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/>
18. Davis, Kingsley, *Social Science Approaches to International Migration [Enfoques desde la ciencia social de la migración internacional]*, en M.S. Teitelbaum y J.M. Winter, (eds.), *Population and Resources in Western Intellectual Traditions*. Nueva York: The Population Council, 1988.

19. De la Torre, Joseba y Sanz de LaFuente, Gloria (eds.), Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008.
20. Delumeau, Jean, La Reforma, Editorial Labor, Barcelona, 1985.
21. Deleuze, Gilles y Guattari, Felix, Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia [trad. José Velázquez Pérez, con la colaboración de Umbelina Larracelata, Ed. PRE-TEXTOS, España, 2002.
22. Der Wee, H, Prosperidad y crisis 1945-1960, Ed. Critica Grijalbo, Barcelona, 1986, pág. 67 y ss.
23. EL CORREO DE LA UNESCO, Los nómades, una libertad condicional, noviembre, 1994.
24. Elliot, J. H., El Viejo Mundo y el Nuevo (1492-1650), Alianza Editorial, Madrid, 2000.
25. Fontana, Josep, Por el Bien del Imperio. Una historia del Mundo desde 1945, Ed. Pasado y presente, Barcelona, 2011.
26. Gallego, Ferrán, Neofascistas. Democracia y extrema derecha en Francia e Italia, ed. Debolsillo, Barcelona, 2007. Disponible en en: <http://books.google.cl/books?id=FVBfZEg97n0C&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>
27. George, Pierre, Geopolítica de las migraciones (1985), Universidad Autónoma de México, México, 1985.
28. Habermas, Jürgen, La constelación posnacional, Editorial Paidós, Madrid, 2000.
29. Haffer, Jean y Launay, Michel, La guerra Fría, Ed. Akal, Madrid, 1992.
30. Hardt, Michael y Negri Toni, Imperio, Traducción al español de la edición de Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, 2000.
31. Harvey, David. La condición postmoderna. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural, Segunda parte. La transformación económico-política del capitalismo tardío del siglo XX, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1998.
32. Hobsbawm, Eric, Historia del Siglo XX, Ed. Crítica, Buenos Aires, 1998.
33. _____, La era de la revolución, Ed. Crítica, Buenos Aires, 1997.
34. Holmes, Colin, John Bull' Island. Inmigration and British Society 1871 -1971, Lenders. 1992.

35. Jiménez, Alfonso; Aguado, Miriam y Pimentel Manuel (coords.), *Inmigración y empresa. El desafío empresarial de la inmigración. Guía para el ejecutivo*, Editorial Almuérza, Córdoba, 2005.
36. Khanazov, Anatoly, *Nomads and the outside world*, trad. Julia Crookenden, 2a ed.; Madiscon: University of Wisconsin Press.
37. Kulischer, Eugene M., *Europe on the Move: War and Population Changes 1917-1947*, Nueva York, 1948
38. Lahav, G., *Inmigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 2004.
39. Mallory, J. P., *In search of the indo- europeans*, Thames and Hudson, London, 1994.
40. Martínez de Pisón, José y Giró, Joaquín, *Inmigración y Ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*, Universidad de la Rioja, Servicio de Publicaciones, La Rioja, 2003.
41. Martín y Pérez de Nanclares, José, *La inmigración y el asilo en la unión europea: presente y futuro*. En: Martínez Capdevila, Carmen y Remiro Brotons, Antonio (coord.), *Movimientos migratorios y derechos*, Universidad Autónoma de Madrid Editores, Madrid, 2004.
42. Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando, *Espacios y Sociedades: introducción a la geografía regional del mundo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1998.
43. Milward, Alan, *War, Economy and Society 1939-45*, Londres, 1979.
44. Possehl L, Gregory, *Pastoral nomadism in prehistoric Iran*, M. A. thesis, University of Washington, 1966.
45. Remondon, Roger, *La crisis del Imperio Romano, de Marco Aurelio a Anastasio*, Ed. Labor, Barcelona, 1979.
46. Renfrew, Colin, *Arqueología y Lenguaje: en torno a la cuestión de los orígenes indoeuropeos*, Ed. Critica, Barcelona, 1990.
47. Rojo, Grinor, *Globalización e identidades nacionales y postnacionales ¿de qué estamos hablando?*, Lom ediciones, Santiago, 2003.
48. Rumbloom, Hellen, *Emigración forzada*. En: VV.AA., *Geopolítica y ayuda humanitaria*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999.
49. Sánchez, Joan-Eugeni, *Geografía Política*, Ed. Síntesis, Madrid, 1992.
50. Sassen, Saskia, *The Mobility of Labor and Capital. A Study in International Investment and Labor Flow* Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

51. Simón Gómez, Miguel Ángel (coord.), *La extrema derecha en Europa desde 1945 a nuestros días*, Ed. Tecnos, Madrid, 2007.
52. Slavoj Zizek, en: Zizek, Slavoj, *En defensa de la intolerancia*, Ediciones Sequitur, Madrid, 2008.
53. Taylor, J. Peter, *Geografía política. Economía Mundo, Estado-nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 1994.
54. Tenenti, Alberto, *La formación del Mundo Moderno. Siglos XIV-XVII (2ª ed., trad. Pedro Roqué Ferrer)*, Ed. Critica, Barcelona, 1985.
55. Tribalat, Michele (éd.), *Cent ans d'immigration, étrangers d'hier, français d'aujourd'hui*, Paris, 1991.

INVESTIGACIONES Y TESIS DOCTORALES

1. Díaz Romero Díaz Romero, Leocadia, *La integración política en la Unión Europea. Elementos de su Constitucionalización*. Tesis doctoral bajo la dirección del Prof. Catedrático Don Mariano García Canales, Facultad de Derecho, Universidad de Murcia, Murcia, 1998.
2. Enciclopedia del Holocausto, *La Posguerra*. Disponible en: <http://www.ushmm.org/wlc/es/article.php?ModuleId=10005764>.
3. Gallego, Ranedo, Carmen, *La inmigración Africana en Zaragoza. Espacio, discurso y memoria*, Tesis para optar al grado de doctor, dirigida por Dr. D. Joan Josep Pujadas Muñoz, Universitat Rovira I Virgili, 2001.
4. Human Rights Watch, *World Report 2007*. New York: Human Rights Watch. Disponible en: <http://www.hrw.org/legacy/wr2k7/wr2007master.pdf>
5. IDMC, *Internal Displacement in Africa*. Consultado en junio de 2013. Disponible en: <http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/%28httpRegionPages%29/B3BA6119B705C145802570A600546F85?OpenDocument>
6. Markovitz Alarcon, Jozsef Alejandro y Otárola Campos, Julián Alonso, *La Unión Europea. Memoria de Prueba para optar al Grado de: Licenciado en Ciencia Jurídicas y Sociales*, profesor guía: Mario Arnello Romo. Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2003.
7. PNUD, *INFOME DE DESARROLLO HUMANO 2009, Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/viewFile/220/199.html>.

8. Rodríguez Monter, Myriam, El fenómeno de las migraciones internacionales: una perspectiva de estudio desde la psicología social y los valores culturales, Memoria para optar al grado de doctor, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2008, pág. 70.
9. Rodríguez Vignoli, Jorge, Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del periodo 1980-2000, CEPAL, Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía (CELADE, División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile, enero de 2004. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/14467/lcl2059-P1.pdf>