

Cuando los derechos humanos y las políticas migratorias no son compatibles: un panorama de las políticas europeas con un énfasis en las italianas

When human rights and migration policies are not consistent: an overview of European policies with emphasis on italian policies

ANA MARÍA LARA SALINAS

Consultora de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–
anamaria.lara@gmail.com

Recibido: 06.10.09
Aprobado 17.11.09

Resumen

Las políticas migratorias en los países de destino son cada vez más restrictivas, motivadas por una multiplicidad de factores económicos, sociales y políticos. La directiva de retorno de la Unión Europea da cuenta de ello. Italia juega un papel fundamental en esta dinámica. El presente artículo tiene como objetivo examinar la interrelación de los factores que dan como resultado mayores restricciones y analizar los impactos que tienen las políticas. Las falencias de los países de origen en diplomacia migratoria serán el cuestionamiento final con el que concluye el presente documento.

Palabras clave: Unión Europea, Derecho comunitario europeo, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, Política de inmigración.

Abstract

Migration policies are increasingly restrictive. The European Union Return Directive shows this. Italy plays a key role in this dynamic. Analyze the causes and factors which are motivating policies in this direction as well as political, social and economic changes and their impacts are the objectives of this article. The shortcomings in diplomacy with the countries of migration origin will be the final challenge which concludes. .

Keywords: European Union, European Community Law Freedom, Security and Justice Area, Immigration Policy.

1. Introducción

La migración se hace cada vez más compleja. No sólo en términos de la movilidad, el cruce de fronteras sino en cuanto a la residencia, integración y retorno. La posibilidad de desarrollar un proyecto de vida en un sitio que no es el de origen o de la residencia permanente, se ha convertido en un reto cada vez mayor.

El mundo se está abocando a enfrentar medidas de políticas migratorias cada vez más restrictivas y cuestionables desde el punto de vista de la garantía de los derechos humanos. Pareciese que los principales países receptores de “mano de obra” se están olvidando del hecho que quienes migran son seres humanos y lo anteponen frente a factores de económicos, políticos e inclusive culturales.

Italia desde hace algunos años viene endureciendo su postura frente a la inmigración. La llegada al poder de la ultraderecha ha creado una pesadilla para los inmigrantes, en particular para aquellos irregulares. En esta línea, y junto con países como Francia (Lara, 2006) y Alemania están conduciendo cambios de postura de la Unión Europea frente a la inmigración, traducidos en el endurecimiento de las leyes contra los inmigrantes irregulares, las restricciones de entrada, las confrontaciones entre grupos de ultraderecha y los inmigrantes, la discriminación, la xenofobia y el aumento de deportaciones son fenómenos en crecimiento.

“Desde que algunos políticos acuden al temor a los extranjeros para recabar votos, los ciudadanos de origen foráneo se volvieron chivos expiatorios de las dificultades económicas en los países donde habitan. Algunos de esos políticos son ahora jefes de Estado o de gobierno, como el francés Nicolás Sarkozy o el primer ministro italiano, Silvio Berlusconi (...) *Si no hubiera atacado a los inmigrantes, Sarkozy tal vez no sería presidente de Francia*, dice un reciente editorial de The International Herald Tribune. Sarkozy apoya los sitios de concentración de inmigrantes sin papeles y pretende aplazar la nacionalidad de los niños franceses hijos de extranjeros. Pero el caso más lamentable es el de Silvio Berlusconi, elegido, en buena parte, por su demagogia xenófoba. Aún no ha cumplido un mes de su tercer ascenso al poder y ya son noticia sus operativos policiales contra rumanos, africanos y marroquíes. Decenas de sus seguidores resolvieron aplicar por cuenta propia la caza de indocumentados e incendiaron un campamento de gitanos en las afueras de Nápoles. La Comunidad Europea está escandalizada y países vecinos acusan a Berlusconi de “criminalizar al diferente”. La inmigración no es un “mal inevitable”, sino una necesidad en países cuya demografía decrece, como Italia, Alemania y España. Se calcula que a mediados de este siglo la fuerza nativa de trabajo europea habrá perdido 44 millones de personas. Sólo una dosis importante de inmigrantes permitirá empujar la economía y, a través de la seguridad social, sostener la vejez de muchos de los europeos. El problema es que la xenofobia rinde frutos demagógicos y la verdad de que no podrá haber progreso sin

inmigrantes contradice ese fantasma que contribuyeron a crear” (*El Tiempo*, 22 de mayo 2008).

Europa se está convirtiendo en un territorio de difícil acceso y de crítica residencia, sobre todo para, quienes por sus posibilidades económicas y sociales, no pueden acceder a ciertos tipos de visados¹. Este panorama contrasta con la necesidad que tienen los países de la Unión, de mano de obra y el incremento en las tasas de fecundidad.

Si bien se podría argumentar que tratando de hacer un balance económico y social en pro de superar la crisis económica mundial y los retos que ésta representa, en parte significa que debemos “deshacernos” de “consumidores de bienes y servicios tanto privados como públicos” que solían ser mano de obra fundamental para el desarrollo, por otro lado, es cierto que la expulsión masiva de inmigrantes irregulares es violatoria de todos los derechos de las personas migrantes y sus familias. Lo que hace esta situación aun más preocupante es el hecho de que según las estadísticas y panorama migratorio mundial, hay un incremento significativo de mujeres migrantes y en particular de niños migrantes, muchos de ellos en búsqueda de la reunificación familiar (Carrasco, 2008:5). Es decir que, por ejemplo, la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio contradicen todos los principios de garantía de derechos de los seres humanos.

Pero ¿por qué el endurecimiento de las políticas migratorias restrictivas en los países de destino?, ¿Por qué se están adoptando estas medidas en la Unión Europea?, ¿Cuáles son las medidas que está adoptando Italia y ¿cuáles son las consecuencias para los inmigrantes?, ¿qué significa el retorno forzado?

Pues bien, empieza a existir una enorme contradicción entre garantizar los derechos humanos como principio fundamental de la política migratoria y las necesidades de apelar a los fundamentos de seguridad nacional para invisibilizar las garantías de derechos de las personas. Hay una profunda contradicción entre lo que debe ser en materia de Derechos Humanos y lo que se está presentando.

En el presente artículo se examinarán los supuestos a considerar en la formulación de políticas migratorias, el caso particular de Italia y las medidas adoptadas por el gobierno italiano, así como el papel de las políticas migratorias en la estructura jurídico-legal de la Unión Europea y la adopción conjunta de la normatividad. Se verán además las implicaciones que tienen las directrices de retorno. El artículo finalizará planteando los retos de las organizaciones

¹ De estudiantes, inversionistas, residentes, etc.

de la sociedad civil en origen y destino frente a este panorama. Se utiliza una metodología de empleo y seguimiento de fuentes secundarias, especialmente de prensa y alguna literatura sobre la temática a desarrollar.

2. Política migratoria en destino: ¿Qué pasa con los derechos humanos?

Si bien “los principales fundamentos utilizados históricamente para la definición y desarrollo de las políticas migratorias internacionales han estado vinculados con los *derechos humanos del migrante y su familia*, el *desarrollo económico*, la *mano de obra*, la *estructura social*, las *relaciones internacionales*, el *espacio físico* y el *medio ambiente*” (Marmora, 2002:109), los hechos confirman que existe una prelación de las medidas económicas, de seguridad nacional y la percepción social sobre la migración.

La mayoría de países de creciente inmigración no han firmado, ni ratificado el instrumento primordial de protección a los migrantes. La Convención sobre los Derechos de los Trabajadores migrantes y sus familias sólo ha sido firmada por los países tradicionalmente de origen. Aquellas naciones latinoamericanas de donde salen millones de personas tratando de encontrar un mejor futuro y aquellas naciones que “abren las puertas de su mercado laboral para alojarlos” no la han firmado, ni ratificado.

En estos días se han venido produciendo varias batidas que acaban expulsando de Europa a latinos que allí viven muchos años e incluso a niños que allí han nacido o pasado casi todas sus vidas. A medida que la recesión avanza, muchos gobiernos creen que la mejor manera de combatir el desempleo o de hacer demagogia consiste en arremeter contra los inmigrantes (*El Tiempo*, 25 de mayo 2008).

Prevalece entonces, lo que manifiesta Jéssica Nájera (2007)²: “a través del tiempo los Estados han estado intentando regular lo que ocurre dentro y fuera de las fronteras. Los Estados intentan así controlar y “ordenar” los procesos migratorios, tarea que resulta un poco complicada ante el hecho que países desarrollados demandan mano de obra dispuesta a laborar (generalmente con bajos salarios, sin prestaciones, etc) en aquellos empleos en que los nativos no quieren laborar” (Nájera, 2007:174).

3. ¿Por qué las decisiones del gobierno italiano? ¿Qué impactos tiene en la Unión Europea?

Italia, como España, después de una amplia tradición de emigración y de asentamiento en países, principalmente latinoamericanos, en los últimos años

² Vale la pena mencionar que dicha afirmación se aproxima a los planteado por muchos teóricos entre los que se encuentran Stephen Castels, James F Hollifield, Thomas Faist y Jurgen Gerdes y como Gary P Freeman.

y sobre todo después del ingreso a la Unión Europea (UE) se convirtieron en destino preferido de inmigrantes latinoamericanos acompañados por muchos otros del norte de África, y de Europa del este. Italia como España se convirtieron en destino preferido de inmigrantes latinoamericanos, africanos y de Europa del este, durante los últimos años y especialmente después del ingreso a la Unión Europea.

“Las naciones que hoy conforman la Unión Europea con su creciente integración en todos los ámbitos y con su fortaleza económica, se caracterizan por la presión que en ellas ejercen flujos migratorios provenientes de todo el mundo, revirtiendo así, la condición tradicional de Europa y convirtiéndola de emisora a receptora de migrantes” (Mendoza, 2006:108).

El crecimiento económico, el exceso de oferta de trabajo en servicios que los nacionales no quieren hacer, los bajos porcentajes de crecimiento demográfico y las altas tasas de envejecimiento de la población, han propiciado la entrada de un sin número de migrantes regulares e irregulares en búsqueda de desarrollar su proyecto de vida.

Paralelamente, y como miembro de la Unión, Italia empezó a determinar algunas líneas de gobernabilidad migratoria que encaminaban al gobierno, por un lado, a adoptar las líneas de acción, y por otro, a regularizar a inmigrantes que se encontraban residiendo de manera irregular en el país.

“Considerando la orientación restrictiva de la legislación italiana en materia de inmigración, una hipótesis probable es que la mayoría de los inmigrantes llegados a Italia a través de canales irregulares (ingreso clandestino) o semi-regulares (ingreso con visado y sucesivo overstanding) hayan aprovechado una regularización para asentarse legalmente en el país. Así, las limitadas posibilidades de ingreso por trabajo junto con la amplia economía informal han determinado un continuo crecimiento de la inmigración irregular, a pesar de una considerable mejora de la capacidad de control de las fronteras exteriores” (Fitonelli, 2006:5).

Por tal razón, se realizan regularizaciones como medidas de “control interno” y como una forma de admisión legitimada de mano de obra poco calificada para el sector formal de la economía.

Estas regularizaciones permitieron mantener equilibrio entre los controles europeos exigidos por la Unión Europea y la demanda interna de mano de obra poco calificada y por ende, barata. Esto lo podemos observar en el Cuadro 1, donde se comparan las normas europeas y las regularizaciones hechas.

Cuadro 1. Comparativo de las políticas europeas

1985	1990	1995	1998	2002
Schengen I	Schengen II	Entrada en vigor de Schengen en la mayoría de los miembros de la Unión Europea (excluida Italia)	Entrada en vigor de Schengen en Italia (01.04.98)	Summit de Sevilla (2002)
Ley 943 / 1986	Ley 39 / 1990	Ley 486/ 1995 (Ley Dini)	Ley 40 / 1998 (legge Turco-Napolitano)	Ley 189 / 2002 (legge Bossi – Fini)
Primera regularización (105.000 inmigrantes)	Segunda Regularización (217.000 inmigrantes)	Tercera regularización (244.000 inmigrantes)	Cuarta regularización (217.000 inmigrantes)	Quinta regularización (634.000 inmigrantes)

Fuente: Finotelli, Claudia. La inclusión de los inmigrantes no deseados en Alemania y en Italia: entre acción humanitaria y legitimación económica. En: *Circunstancia*. Número 10. Mayo de 2006. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. P.5

Sin embargo, esta situación parece haber tenido un retroceso profundo. La llegada al poder de la ultraderecha crea cambios considerables en la agenda migratoria italiana.

“Berlusconi viene cumpliendo lo que prometió durante la campaña: una cacería contra los ilegales, a los que se les atribuyen los altos índices de criminalidad e inseguridad en el país. Para ellos las cosas están cada día más duras, especialmente para quienes llegan de Rumania. La gota que rebosó la copa fue el intento de secuestro de una bebé el pasado 10 de mayo a manos de una joven rumana de tan solo dieciséis años. Desde entonces, y por orden del nuevo ministro del Interior, Roberto Maroni, las redadas, expulsiones y ataques con gases lacrimógenos a los campamentos de gitanos e ilegales son ‘pan de todos los días’. Van casi 400 arrestos, más de 100 deportaciones y se esperan muchas más expulsiones bajo la teoría de que el gobierno debe “luchar contra el crimen que está ligado a la inmigración ilegal (...) El gobierno buscará que los ilegales que viven en Italia sean castigados con cuatro años en prisión en su país de origen. Así mismo propone extender la detención de dos meses a dieciocho en los centros de procesamiento. También ha planteado que se hagan exámenes de ADN para probar los lazos familiares de quienes afirman tener nexos de sangre con personas en el país, en los casos de reagrupamiento familiar, para demostrar que realmente se trata de familiares directos. Roma quiere que los inmigrantes presenten pruebas de subsistencia. Quienes devenguen menos de 1.000 euros al mes se tendrían que ir” (Revista *Cambio*, 26 de mayo del 2008).

Desde el 2003, la ultraderecha, en particular la italiana, en cabeza de Berlusconi empieza a tomar fuerza. Por tal razón, comenzaron a adoptarse medidas

cuestionables³ respecto a los migrantes⁴. A partir de ahí se siguen presentando más contravenciones a la garantía de los derechos de los migrantes con políticas que ya no sólo son exclusivas de Italia, sino de otros países europeos e inclusive de la Unión Europea como órgano comunitario. No es extraño entonces, que con la llegada al poder de Berlusconi y de Sarkozy se haya aprobado una directiva tan cuestionable.

“Desde el próximo mes de julio, ser inmigrante ilegal en Italia será un delito por el que se podrían pagar desde seis meses hasta cuatro años de cárcel. Así lo decidió el gobierno de Silvio Berlusconi en su primer Consejo de Ministros, que se celebró en la ciudad de Nápoles. Se espera que la Ley sea aprobada por vía parlamentaria antes de julio del año 2008. El paquete de medidas contra la inmigración ilegal incluye la introducción del delito de inmigración ilegal, con arresto, y la expulsión inmediata si el extranjero ha sido condenado por otras infracciones. Entre las medidas urgentes que entrarán en vigor inmediatamente a través del decreto ley figuran el aumento de la pena, en un tercio, a los extranjeros ilegales que cometan delitos. También, los extranjeros con condenas firmes a penas superiores a dos años de cárcel serán expulsados. Y quienes alquilen casas y apartamentos a los indocumentados serán condenados a penas de cárcel y multas que oscilan entre 10.000 y 50.000 euros (...) las iniciativas para luchar contra los inmigrantes ilegales incluyen también el endurecimiento de penas para quienes cometan crímenes contra ancianos o minusválidos, normas más duras para los matrimonios mixtos (italiano con extranjero) o la extensión hasta 18 meses del tiempo de detención de los ‘sin papeles’ en centros de internamiento” (*El Tiempo*, 21 mayo del 2008).

Como manifestó Giorgia Meloni, ministra de Juventud sobre las políticas adoptadas y la situación de los gitanos una situación grave la viven los gitanos quienes sufren la xenofobia, la discriminación y las políticas discriminatorias más fuertes, además de ser perseguidos.

³ Como el hecho de que un alcalde prohíba matrimonios con extranjeros ilegales, entre otras medidas. En: Pique Elisabetta, “Pueblo de Italia les declara la guerra a los inmigrantes” Periódico *El Tiempo*, domingo 30 de marzo de 2008, Sección 1-13.

⁴ Okoth, Kenneth (2003). Undocumented immigration Haunts Italy’s Ruling Coalition. Migration Policy Institute. “Italy’s Prime Minister Silvio Berlusconi is struggling to reach a consensus around stricter control of undocumented immigration at Italy’s borders and beyond. (...) When Italy took over the rotating European Union presidency in July, Italian officials identified the control of undocumented immigration—a thorny topic in public and political debates—as one of their key policy priorities. (...) Undocumented immigration came to dominate public discussions, headlines, and political debates in June through August, amid reports of many undocumented immigrants arriving on boats mainly from Tunisia and Libya. The news was also filled with reports of ships sinking between North African ports and Italy’s southern coasts, with a high toll of immigrant lives. While Italy’s legal immigrants make up less than five percent of the total population, far fewer than in many other EU countries, several amnesties and regularization programs in the last decade have done little to reduce the sizeable undocumented population that plays an important role in the informal economy. Public opinion about immigrants continues to be shaped by common media images and stereotypes of the mostly Albanian and African undocumented refugees and immigrants as contributors to crime, drug trafficking, and commercial sex work.”

4. Política migratoria de la Unión Europea

Resultado de los sistemas de integración, son las políticas comunes. Éstas se constituyen en un elemento esencial de articulación del funcionamiento del sistema. Sin embargo, en la medida en que no haya una centralización y autonomía de los órganos supranacionales en materia normativa, los Estados miembros siguen conservando provisionalmente su independencia normativa.

El tema de la migración es una de esas temáticas en las que los países de la Unión mantienen autonomía normativa a pesar de la existencia del espacio Schengen⁵ de movilidad de personas.

“(…) la inmigración- nos sitúa en presencia de flujos que se reconducen a un elemento esencial del proceso de integración europeo -las libertades comunitarias y, en concreto, la libre circulación de personas (incluido el derecho de establecimiento) y la libre prestación de servicios (en este caso con desplazamiento)- con lo cual los intentos por regular –o más bien yugular- la inmigración nos enfrentan a la postre a lo que constituye una negación de las libertades que la UE aspira a asegurar” (González Vega, 2005:124).

“Es por ello que la política común de inmigración se conforma ante todo como una dimensión mítica –ergo, no histórica- de la Unión Europea-. Pero además, la Política Común de inmigración revela una serie de mitos: el “mito del eterno retorno” de unos compromisos políticos que se reiteran de “cumbre” en “cumbre” sin plasmarse en desarrollos jurídicos de envergadura y el “mito de la completud”, que sugiere la coherencia y plenitud de unos desarrollos en realidad vagos, dispersos e inconexos” (Ibíd).

Las contradicciones entre la necesidad de hacer prevalecer los derechos humanos en las políticas migratorias y la prevalecía ¿prevalencia? de otros principios, permite ver que existe una ambivalencia muy grande entre lo que representa ser ciudadano de la Unión y un extranjero. Con esto, se entiende una discriminación muy clara, una segmentación.

Adicionalmente, Martín Pérez de Nanclares (2002:171) afirma que dentro de la categoría de

“extranjero se encuentra una gradación jurídica entre los diferentes tipos de extranjeros: privilegiados, semi-privilegiados o no privilegiados, tipología que responde al hecho de gozar sus destinatarios en virtud de una compleja tríada de dispares elementos -lazos familiares, ejercicio de actividades profesionales o la existencia de acuerdos concluidos al efecto entre la UE, sus Estados miembros

⁵ Al ser parte de la Comunidad Europea y sus Estados miembros, dado que estos últimos conservan la competencia para celebrar acuerdos internacionales con terceros Estados sobre el particular, siempre y cuando respeten las normas adoptadas por la Comunidad en desarrollo de esa disposición y concretadas al día de hoy en el Reglamento CE 539/2001 del Consejo, de 21 de marzo de 2001 (DO núm. L 81, 21 de marzo de 2001), conforme al cual se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de la UE y la de aquéllos cuyos nacionales están exentos de dicha obligación siempre que su estancia en la UE no exceda de tres meses. (Gortázar Rotaache, 2006, 222-223).

y los Estados de origen de estas personas de un estatuto más o menos próximo al propio de los ciudadanos de la Unión en relación con la libre circulación y la residencia en el territorio comunitario” (citado en: González, 2006).

5. ¿Cuáles son los principios que orientan dichas políticas?

Reducir al mínimo el número de inmigrantes en situación ilegal y garantizar que Europa disponga de suficientes personas en edad laboral es el objetivo de un nuevo plan de la Comisión que establece los principios comunes sobre inmigración⁶. Acompaña a la propuesta una estrategia que pondrá fin a las actuales disparidades de trato a los solicitantes de asilo. Las medidas⁷ en este campo pretenden mantener y reforzar la tradición humanitaria de la Unión, de modo que los solicitantes de asilo reciban idéntico grado de protección en todos los países miembros. La inmigración constituye un gran desafío para la Unión Europea. (...) La estrategia consta de diez principios que servirán de base para integrar las políticas nacionales. Se agrupan en torno a tres temas: prosperidad, solidaridad y seguridad. Se contempla intensificar la lucha contra la inmigración ilegal y adaptar las cualificaciones de los trabajadores inmigrantes a las necesidades del mercado laboral de la UE. Otros objetivos son garantizar mayor seguridad a través de la política de visados, elaborar políticas de retorno eficaces, integrar la gestión de fronteras y colaborar más estrechamente con los países de origen y tránsito. La Comisión también reconoce que la integración es clave para el éxito de la inmigración y aboga por la tolerancia cero frente al tráfico de seres humanos.

La política sólo se aplicará a personas procedentes de terceros países y no limitará la circulación de ciudadanos de la Unión. Cada uno de los Estados miembros conservará el derecho a determinar su propio cupo de inmigrantes”⁸

6. Avances – retrocesos en materia de política migratoria de la Unión Europea

Algunos avances en materia de homogenización de la política migratoria de la Unión buscan establecer unas reglas mínimas entre los Estados miembros en relación con diferentes colectivos de inmigrantes. Los Estados se hacen susceptibles a adoptar de manera más radical las directivas⁹ o de manera más flexible.

⁶ Más información ver: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm. Consultada el 30 de junio de 2008.

⁷ Medidas sobre el asilo en: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_en.htm. Consultada el 30 de junio de 2008.

⁸ Unión Europea. Justicia y derechos de los ciudadanos. Principios comunes sobre inmigración y asilo. 17 de junio de 2008. En: http://ec.europa.eu/news/justice/080617_1_es.htm. Consultada el 20 de junio de 2008.

⁹ Sobre las directivas se puede hablar de: a) la Directiva 2003/109 del Consejo de 25 de noviembre de 2003 sobre la definición del estatuto de nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO núm. L 16, 23 de enero de 2004), en la que -a través de la consabida técnica del Método Abierto de Coordinación (MAC)- junto a un núcleo de derechos garantizados se contemplan otros cuya concreción queda confiada a la potestad de los Estados miembros. En ella se prevé la adquisición del estatuto de residente de larga duración que supone la práctica equiparación con los ciudadanos de la Unión, excluidos no obstante los derechos políticos previstos en la ciudadanía de la UE (...) la Directiva determina asimismo que los nacionales de terceros países deberán acreditar disponer de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad y no han constituir una amenaza para el orden público o la seguridad pública. Mayor información en: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114507_es.htm

Se encuentran así mismo: la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, la Directiva 2005/71/CE del Consejo de 12 de octubre de 2005 sobre admisión de investigadores nacionales de terceros Estados (DO núm. L 289, 3 de noviembre de 2005). Finalmente, en esta materia, la dimensión promocional de la acción de la UE se concreta en una serie de textos de valor puramente recomendatorio: se trata de diferentes Resoluciones, Decisiones y Conclusiones –todas ellas del Consejo de la UE sobre materias conexas (transmisión de informaciones, prevención de los matrimonios “blancos” o de conveniencia, menores no acompañados, etc.).

En materia de expulsión y readmisión¹⁰ se habla específicamente de la migración irregular.

“Comprende, de un lado, una serie de actos relacionados con los procedimientos de expulsión: la Directiva 2001/40/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países (DO núm L 149, 2 de junio de 2001), la Directiva 2003/110/CE del Consejo sobre la asistencia en casos de tránsito a efectos de repatriación o alejamiento por vía aérea (DO núm. L 321, 6 de diciembre de 2003), así como las Decisiones del Consejo 2004/191/CE, de 23 de febrero de 2004, por la que se establecen los criterios y modalidades prácticas para la compensación de los desequilibrios financieros resultantes de la aplicación de la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de los nacionales de terceros países (DO núm. L 60, 27 de febrero de 2004) y 2004/573/CE de 29 de abril de 2004, relativa a la organización de vuelos conjuntos para la expulsión desde el territorio de dos o más Estados miembros de nacionales de terceros países sobre los que hayan recaído resoluciones de expulsión (DO núm. L 261, 6 de agosto de 2004), así como de otra serie de heterogéneos actos de naturaleza meramente recomendatoria”¹¹.

Actualmente es tal la fuerza que han tenido los movimientos xenófobos y de ultraderecha que en la última semana de mayo de 2008.

“los representantes de los 27 miembros de la UE se pusieron de acuerdo para fijar en 6 meses, ampliables a 18, el período máximo que un inmigrante irregular puede durar encarcelado antes de su deportación. Los embajadores dieron su visto bueno a la polémica directiva “de retorno” que, con el argumento de poner un límite temporal -algunos países no lo tienen y, en Letonia

¹⁰ Recomendación del Consejo de 30 noviembre de 1994 relativa a un modelo de acuerdo bilateral normalizado de readmisión entre un Estado miembro y un tercer país (DO núm. C 274, 19 de septiembre de 1996) y la Recomendación del Consejo de 24 de julio de 1995 sobre los principios rectores que deberán seguirse en la elaboración de protocolos sobre la aplicación de acuerdos de readmisión (DO núm. C 274, 19 de septiembre de 1996).

¹¹ Op. Cit.

por ejemplo, ha habido casos de inmigrantes ‘sin papeles’ encarcelados hasta tres años- aumenta el tiempo de reclusión hasta el equivalente a una pena de cárcel por homicidio involuntario en la mayoría de la UE. La norma, además, fija en cinco años el período en que el inmigrante expulsado no puede volver a pisar la UE. El Parlamento Europeo, muy dividido sobre este tema, tiene aún que darle su aprobación para que se convierta en norma comunitaria” (*El Tiempo*, 23 de mayo del 2008).

Paradójicamente y a fin de presentar argumentos a favor de la garantía de los derechos de los migrantes, la exposición de motivos pareciese tener un matiz en que se busca hacer prevalecer los derechos.

“Por primera vez, los procedimientos de retorno van ligados a unas normas mínimas a fin de garantizar un trato humano (...) el ponente se propone que en el trato con los residentes ilegales, tanto durante su internamiento provisional como durante el retorno, los Estados miembros deben definir unas normas mínimas de comportamiento humanitario. (...) Se fortalece la función de vigilancia de las organizaciones no gubernamentales, que se conciben como socios del proceso de retorno y como tales se integran en él. (...) Se establece un defensor del pueblo europeo del Parlamento Europeo. Sus tareas se definen con claridad y se le conceden derechos que le convierten en un socio con igualdad de derechos en el proceso de retorno”¹².

Como era previsible y ante tan deplorable imagen de la migración, tanta xenofobia y vinculación del migrante con el enemigo, los países del Consejo finalmente aprobaron la Directiva.

“(...) el Parlamento Europeo ha aprobado con relativa facilidad y por una amplia mayoría la controvertida directiva de retorno de los inmigrantes irregulares. El texto recibió 367 votos a favor, 206 en contra y 109 abstenciones (...) El texto permite internar a los inmigrantes irregulares durante un periodo de 18 meses, mientras se realizan los trámites para su repatriación. También autoriza a repatriar a los extranjeros menores de edad a terceros países y sin su familia y que se les pueda reagrupar en sus lugares de origen con tutores que no sean familiares directos o a instituciones adecuadas de su país. Los países europeos tienen un plazo de dos años para ajustar la norma comunitaria, que ya recibió el visto bueno de los gobiernos de los 27 países de la UE, a sus legislaciones

¹² Informe. sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio (COM(2005)0391 – C6-0266/2005 – 2005/0167(COD))
Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior Ponente: Manfred Weber P. 32 y 33. Documento de sesión final A6-0339/2007

nacionales. (...) Es la primera ocasión en que el Parlamento Europeo tiene poder de codecisión. Entre otras medidas, la directiva establece en su forma actual un periodo de retorno voluntario para los inmigrantes irregulares de entre 7 y 30 días. También prevé que los ‘sin papeles’ puedan ser internados un máximo de seis meses antes de su expulsión, periodo que puede extenderse por otros doce en los casos en que el irregular no coopere en su identificación o haya problemas para obtener la documentación de países terceros. Nueve países¹³ no tienen hoy en día ningún periodo máximo de retención de los indocumentados, por lo que éstos pueden estar internados de forma indefinida. Además, se establece para los expulsados una prohibición de retorno a la UE de hasta cinco años. Mientras, la asistencia jurídica será gratuita según estipulen las leyes nacionales, y la ayuda gratuita en las apelaciones a las decisiones de expulsión sólo se dará cuando haya posibilidades reales de éxito y tendría límites de tiempo y de cantidad económica” (*El Mundo*, 18 de junio del 2008).

7. ¿Qué implicaciones tiene el retorno forzado?

Las personas toman las decisiones de migrar con el objetivo o con el sueño de mejorar sus condiciones y calidad de vida, sin importar lo que cueste ni lo que tengan que arriesgar.

Cuando los inmigrantes deciden quedarse de la forma que sea, sin papeles, o con los papeles en regla, pero excediendo el tiempo que les da el visado, empiezan los retos y los desafíos. Estos desafíos se resumen en: trabajar en sitios donde pueden no pagarles o pagarles menos de lo que corresponde, ser víctimas de redes de explotación laboral, pagar montos exagerados por la renta de los sitios para vivir y en general, muchas otras situaciones de perjuicio. A esto se le suma la cada vez más la fuerte discriminación y xenofobia. Pero en este contexto, el migrante se adapta, por no decir se integra y se relaciona con los ciclos productivos y con las dinámicas económicas.

Una vez asentados y superadas todas las condiciones difíciles, las autoridades los deportan. Eso significa, primero, estar un tiempo considerable retenido y después, regresar a su país de origen como un delincuente, sintiéndose ajeno a las dinámicas de ese “nuevo destino”, sintiéndose el diferente, el “extranjero” a pesar de ser el nacional, pero que tiene la resistencia a volver, y más aun a reintegrarse.

“La condición de riesgo a la deportación expone a los migrantes a que se vulneren sus derechos, a que no puedan recurrir a los servicios públicos o a la justicia, ni soliciten asistencia de instituciones estatales, o que acepten precarias condiciones laborales, subempleo e incluso deportación. De esta forma no reciben atención médica, asistencia, psicológica o jurídica cuando lo requieren” (Carrasco, 2008:39).

¹³ Reino Unido, Suecia, Grecia, Dinamarca, Finlandia, Estonia, Irlanda, Malta y Holanda.

Las condiciones cada vez más críticas económica, social y políticamente en los países de origen se constituyen, según la teoría económica de la migración, en factores constantes de expulsión (push) ante las cuales un retorno forzado de miles de ciudadanos que están fuera de las fronteras nacionales ocasionaría una grave crisis social y económica, haciendo cada vez más críticas las condiciones de los países de origen.

Un retorno forzado significa, en términos personales: volver a engrosar las filas de desempleados que hay en los países de origen, destruir los ideales de velar por sus familias de origen a través del envío de las remesas, volver a ubicarse, volver a empezar. Psicológicamente significa un fracaso difícilmente superable, significa volver a intentar el sueño migratorio sin importar si hay que recurrir a las mafias dedicadas al tráfico ilícito de migrantes. Significa más vulnerabilidad, una autoestima más baja y ser fácilmente víctima de trata de personas.

En términos de la política - nacional, el retorno forzado implica un aumento considerable del desempleo, una reducción drástica de los ingresos del Estado, que puede traer como consecuencia un impacto negativo crítico en el desarrollo del país y una crisis social desatada al tener que reintegrar a quien no quiere permanecer en ese lugar.

8. Retos de los países de origen: a modo de conclusión

¿Retorno forzado?, ¿deportación?, ¿expulsión?, ¿repatriación? Todas estas palabras son sinónimos de las implicaciones para el país que capture a un irregular y lo envíe, sin consideración de sus circunstancias, a su país de origen. Pero y ¿cómo se puede nominar al proceso mediante el cual se dejan sin padres a niños nacidos en suelo europeo? ¿cuál es la postura de las organizaciones de la sociedad civil y de los países de origen?

Para finalizar, más que los gobiernos, el equipo conformado entre el gobierno y la sociedad civil y el trabajo conjunto y coordinado que ellos puedan desarrollar permitirá tener un amplio impacto en los países de recepción. Si bien, la adopción de políticas migratorias hace parte de la soberanía de cada uno de los Estados y en este sentido ningún Estado podrá inmiscuirse en la formulación de políticas públicas migratorias, en particular cuando éstas están estrechamente ligadas a razones de seguridad nacional, el lobby político y la utilización de diferentes instrumentos internacionales, permitirán avanzar en firme.

Las asociaciones de inmigrantes, los organismos encargados de la defensa de los derechos humanos y las diferentes ONG tienen en particular una gran tarea. Son necesarias acciones de lobby en los países de origen y de destino.

“Para América Latina, una parte esencial de su diplomacia debe ser proteger a sus compatriotas en la UE pues su repatriación generaría nuevos choques por empleos en sus países y se perderían cuantiosas remesas. También se afecta a un sector que es clave para promover productos de exportación así como para difundir nuestra cultura y el turismo hacia nuestros países” (*El Tiempo*, 24 de mayo del 2008).

Algunas organizaciones de la sociedad civil han sentado su precedente frente a tan polémica decisión.

“Amnistía Internacional siente una honda decepción por el resultado de la votación sobre la directiva de retorno. Consideramos que el texto aprobado hoy por el Parlamento Europeo no garantiza el retorno, en condiciones de seguridad y dignidad, de las personas migrantes irregulares. Por el contrario, con un periodo excesivo de internamiento –de hasta un año y medio– y la prohibición de que las personas expulsadas regresen a la UE, se corre el riesgo de reducir las normas existentes en los Estados miembros, y se sienta un ejemplo extremadamente malo para las demás regiones del mundo. Al mismo tiempo, el texto carece de garantías suficientes para los menores no acompañados, y contiene disposiciones débiles respecto a la supervisión judicial de la detención administrativa. Por último, permite adoptar medidas excepcionales respecto a las condiciones de internamiento en los Estados miembros que tengan que hacer frente a lo que se denomina *situaciones de emergencia*. Resulta difícil apreciar qué valor añadido tiene esta directiva de la UE. Al mismo tiempo, entraña el peligro de promover prácticas de detención prolongada en los Estados miembros de la UE y de afectar negativamente al acceso al territorio” (Amnistía Internacional, 12 de julio del 2008).

Las reacciones de los gobiernos no se han hecho esperar. Los países latinoamericanos han salido en defensa de sus migrantes. Las manifestaciones han sido muchas.

El secretario general de la Organización de Estados Americanos –OEA– José Miguel Insulza, calificó:

La Directiva de Retorno aprobada por el Parlamento Europeo como una “medida represiva” que trata “como delincuentes a los inmigrantes ilegales”. Una vez más se aprueba en el mundo desarrollado una medida represiva en contra de los inmigrantes ilegales, que afecta directamente a muchos latinoamericanos”, declaró. Insulza calificó como una “paradoja” el hecho de que “mientras se negocian acuerdos importantes en materia comercial y se habla de alianzas estratégicas, se adoptan de manera unilateral medidas como la internación prolongada, que tratan como delincuentes a los inmigrantes ilegales, sin siquiera discutir ni negociar el tema con los gobiernos latinoamericanos”. El flujo migratorio de latinoamericanos hacia Europa, al igual que hacia América del Norte, continuará mientras existan allí fuentes de trabajo que no existen en los países de origen de estos migrantes”, advirtió. Asimismo, felicitó a las fuerzas políticas y diputados europeos que no han adherido a esta decisión y expresó su deseo de que sea posible entablar con ellos un diálogo constructivo que evite la violación de los derechos humanos de millones de latinoamericanos (*El Comercio*, 19 de junio del 2008).

Otras manifestaciones de los gobiernos se destacaron en la publicación del periódico RPP Noticias de Perú, por ejemplo.

“En Lima, el Parlamento Andino informó que a través de su vicepresidente, Wilber Bendeزú, solicitará que con carácter de urgencia se convoque a la mesa directiva de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat), para tratar este delicado tema. Asimismo, indicó que promoverá el rechazo a esta directiva buscando el pronunciamiento de los Parlamentos de Latinoamérica. Bendeزú señaló que de nada sirvió el acápite de la Declaración de Lima de Cumbre de Mandatarios, en el que los presidentes de la U.E. y de Latinoamérica señalaron que es fundamental asegurar el goce y la protección efectiva de los derechos humanos para todos los migrantes” (RPP Noticias, 18 de junio del 2008).

Muchos mandatarios manifestaron su rechazo a través de los jefes de las carteras de Relaciones Exteriores. Vale citar por ejemplo, el caso del vicescanciller de El Salvador, Eduardo Cálix, quien dijo que:

“Los países centroamericanos buscarán, en el marco del Acuerdo de Asociación que negocian con la UE, un trato “preferencial” para sus inmigrantes, pese a la directriz.”Independientemente de las normativas que en su debido momento emita el Parlamento Europeo, estamos concentrados en lograr un mejor trato, preferencial (...) para los centroamericanos”, dijo Cálix, portavoz regional para el diálogo político y la cooperación en las conversaciones con la UE” (Agencia EFE, 18 de junio del 2008)

Adicionalmente muchas reflexiones en contra de la directiva se presentaron desde la sociedad civil.

“Las Madres de la Plaza de Mayo pidieron por su parte a la UE que reconsidere las “salvajes” y “discriminatorias” medidas aprobadas. Al rechazo se sumaron la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y varias ONG latinoamericanas que calificaron la norma como un “escándalo” y una “verdadera declaración de guerra” contra los inmigrantes. Mientras, la Asociación hispano-ecuatoriana Rumiñahui tildó la directiva del retorno de *xenofóbica, ilegítima y criminal. La Europa de las luces se ha convertido en una Europa de las tinieblas*, señaló un comunicado de la Asociación” (Agencia EFE, 18 de junio del 2008).

Pero más allá de las manifestaciones ¿qué posición tomarán los gobiernos para ejercer diplomacia migratoria?, ¿cuándo veremos incluir el tema migratorio en los acuerdos comerciales?, ¿Qué pasaría si el total de migrantes en Europa se suma a una marcha-paro generalizado para reivindicar sus derechos?, ¿cuál será la forma óptima para tener resultados concretos en reevaluar la directiva?

Fuentes documentales:

- Bigio, I. (2008) “Inmigrantes”. Columna de opinión del periódico *El Tiempo*. 25 de mayo de 2008. En: http://www.eltiempo.com/tiempoimpreso/edicionimpresa/opinion/2008-05-24/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-4205517.html
- Martín, I. “Ser ilegal en Europa tendría el mismo encierro que un homicidio involuntario”. Mayo 23 de 2008. Periódico *El Tiempo*. En: http://www.eltiempo.com/internacional/europa/noticias/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-4201961.html. Consultada el 23 de mayo de 2008.
- Menor, D. “Sin papeles’ irán a la cárcel en Italia”. 21 de mayo de 2008. Periódico *El Tiempo*. En: http://www.eltiempo.com/tiempoimpreso/edicionimpresa/internacional/2008-05-22/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-4197875.html
- Pique, E. “Pueblo de Italia les declara la guerra a los inmigrantes”. Periódico *El Tiempo* domingo 30 de marzo de 2008, Sección 1-13
- Ramírez, M. “La Eurocámara aprueba la norma que permite retener 18 meses a los ‘ilegales’”. Publicación: *El Mundo* (Madrid) Fecha: 18 de junio 2008. En: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7706. Consultada el 18 de junio de 2008.
- Editorial *El Tiempo* (22 de mayo de 2008). *Odio al Extranjero*. Periódico *EL TIEMPO*. En: http://www.eltiempo.com/opinion/editorial/2008-05-22/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-4190504.html. Revisado el 22 de mayo de 2008.
- “Europa cierra filas contra ilegales”, Periódico *El Tiempo*, viernes 23 de mayo de 2008.
- Inmigrantes ilegales en Italia están contra la pared*. *Revista Cambio*. Del 26 de mayo al 2 de junio de 2008. en: www.cambio.com.co/mundo
- “La OEA rechaza Directiva de Retorno de Inmigrantes de la Unión Europea”. *Diario El Comercio* (19 de junio de 2008). En: <http://blog.pucp.edu.pe/item/24839>. Consultada el 11 julio de 2008.
- “Latinoamérica sale en defensa de sus inmigrantes ante Directiva de la UE” (18 de Junio de 2008). En: *RPP Noticias*. Ver: <http://blog.pucp.edu.pe/item/24839>. Consultada el 12 de julio de 2008
- “Latinoamérica sale en defensa de inmigrantes ante directiva de retorno de UE”. *Agencia EFE*. En: <http://cl.news.yahoo.com/s/18062008/54/internacional-latinoam-rica-sale-defensa-inmigrantes-directiva-retorno-ue.html>. Consultada en julio de 2008.
- “Medidas sobre el asilo”. En: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_en.htm. Consultada el 30 de junio de 2008.
- “Reacción a la votación sobre la Directiva de Retorno”. En: *Amnistía Internacional*. Ver: <http://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/reaccion-a-la-votacion-sobre-la-directiva-de-retorno/>. Consultada el 12 de julio de 2008.
- “Unión Europea. Justicia y derechos de los ciudadanos”. *Principios comunes sobre inmigración y asilo*. 17 de junio de 2008. En: http://ec.europa.eu/news/justice/080617_1_es.htm. Consultada el 20 de junio de 2008.

Bibliografía

- Carrasco, D. (2008). *Informe Mundial de Buenas Prácticas en migración e instituciones nacionales de derechos humanos*. Editado y publicado por el Observatorio Internacional de Migraciones –OCIM– y Unesco.
- Comisión Europea. Justicia y derechos de los ciudadanos. *Principios comunes sobre inmigración y asilo*. 17 de junio de 2008. En: http://ec.europa.eu/news/justice/080617_1_es.htm. Consultada el 20 de junio de 2008.

- European Comission. Freedom, Security and Justice. *Towards a common European Union immigration policy*. En: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm. Consultada el 20 de junio de 2008.
- European Comission. Freedom, Security and Justice. The European Union Policy towards a Common European Asylum System. En: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_en.htm. Consultada el 20 de junio de 2008.
- Finotelli, C. (2006). La inclusión de los inmigrantes no deseados en Alemania y en Italia: entre acción humanitaria y legitimación económica. En: *Circunstancia* . Número 10. Mayo de 2006. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Giorgia, M., Ministra de Juventud sobre las políticas adoptadas y la situación de los gitanos. En: <http://www.migrantesenlinea.org/enlinea.php?c=2097>.
- González, J. A. (2006). *¿Regreso al futuro? La difícil concreción de una política europea de inmigración*. Ponencia presentada en las Jornadas sobre Unión Europea, Políticas de Inmigración y Derechos Humanos, organizadas por el Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València, Valencia,. En: <http://www.uv.es/CEFD/14/gonzalezvega.pdf>.
- Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio (COM(2005)0391 – C6-0266/2005 – 2005/0167(COD)) Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior Ponente: Manfred Weber P. 32 y 33. Documento de sesión final A6-0339/2007
- Lara, A.M. (2006). Salinas “Migraciones internacionales, seguridad y xenofobia: los límites del modelo francés de integración” Revista *Oasis* 2006-2007 Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia ISSN 1657 - 7558.
- Marmora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales. Organización Internacional para las Migraciones – OIM-, Paidós* . P.109.
- Mendoza, C. I. (2006). Destino Italia: nuevas pautas migratorias. En: *Migraciones Internacionales*. Enero-junio; año / volumen 03, número 003. Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México. P. 108.
- Nájera, J. Reseña de Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas. En: *Migraciones Internacionales*. Enero – junio 2007. Vol 4, numero 001. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México. P. 174.
- Plan de política en materia de Migración Legal. En: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114507_es.htm
- Okoth, K. (2003). Undocumented immigration Haunts Italy's Ruling Coalition. Migration Policy Institute. En: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=177>.