

## Es tiempo de dirigir la migración juntos: una oportunidad para Europa y África

Time to govern migration together:  
an opportunity for Europe and Africa

---

Foundation for European  
Progressive Studies (FEPS)

ISSN IMPRESO 1870-7599 | ISSN RED CÓMPUTO 2448-7783 | 147-172

### Introducción

Vivimos en un orden mundial en rápida evolución. Los puntos de referencia tradicionales de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros están cambiando, además el ascenso de nuevos y decididos actores internacionales ponen a prueba la capacidad de Europa de ajustarse y proceder como un solo actor global. Es un hecho que la UE a menudo se encuentra a la defensiva, y reacciona débilmente ante las amenazas percibidas y ante los desafíos reales, en lugar de conducir de modo positivo las transformaciones ya en proceso al interior de la región y a escala mundial.

La incapacidad de la UE para encontrar una sólida política común que trascienda los pocos acuerdos, basados en el más bajo común denominador entre sus Estados miembros, y que resista la tentación de encerrarse en sí misma, es evidente con respecto al fenómeno migratorio. Esto —especialmente al comienzo de la llamada «crisis migratoria y de refugiados»— se ha abordado con una actitud de seguridad y resistencia excesiva, que ha desembocado en una política migratoria tendiente a reducir las llegadas e incrementar los regresos. Lo anterior fomenta el fortalecimiento de los controles fronterizos, ratifica su compromiso con la sacrosanta lucha en contra de traficantes e intenta combatir las denominadas causas fundamentales de la migración. Los aludidos esfuerzos superan ampliamente a aquellos que buscan una gestión segura y ordenada de la movilidad transnacional de las personas.

147

Esta exigua visión política, aunada al crecimiento de tendencias extremistas y xenófobas por toda Europa, también ha agravado la propensión por deshumanizar y criminalizar a los migrantes que tratan de cruzar las fronteras europeas sin la documentación apropiada, quienes se convierten en chivos expiatorios de los actuales problemas económicos y sociales. Sin importar su origen, su historia personal y las razones que hayan tenido para dejar sus países; los migrantes representan mayoritariamente meros números ante un público europeo hostil y sus gobiernos. En contraste, cuando no son considerados como una amenaza a la seguridad, con frecuencia se les retrata como invasores de tierras, culturas e identidades. Asimismo, se ignora el hecho de que los migrantes son seres humanos vulnerables en legítima búsqueda de una vida segura y decente, que además podrían contribuir de manera activa a la prosperidad de Europa si fueran recibidos e integrados.

Un número significativo, pero no contundente,<sup>1</sup> de personas que arriba a Europa viene de África;<sup>2</sup> sin embargo, es común que las cifras se perciban más altas de lo que en realidad son.<sup>3</sup> Debe reconocerse que estas llegadas se vuelven «más notorias» a causa de erróneas ideas y prejuicios que acompañan al «extranjero». En efecto, se espera que la migración proveniente de África incremente en los próximos años debido a dos razones esenciales: África es hoy el continente más pobre en el mundo y cuenta con la tasa de mayor crecimiento poblacional (ambos factores son estrictamente interdependientes).

Las proyecciones demográficas de Europa y África para los próximos años son, hasta cierto punto, un reflejo de lo anterior. Mientras que en un continente existe un constante declive y envejecimiento de la población en edad laboral, en el otro existe un dramático incremento en la población más joven. El minimizar

<sup>1</sup> El número de migrantes que sale de Asia es casi tres veces mayor que el que sale de África. Más específicamente, el número de migrantes asiáticos que llega a Europa es el doble con relación al número de migrantes africanos que arriba a Europa ([www.migrationdataportal.org](http://www.migrationdataportal.org)).

<sup>2</sup> Según el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020 de la Organización Internacional para las Migraciones, en 2019, 10.6 millones de migrantes nacidos en África residían en Europa (sobre un total de 82 millones de migrantes internacionales y sobre 38 millones de migrantes no europeos). Nótese que estos datos se refieren a todo el continente europeo y no solamente a la UE (OIM, 2019).

<sup>3</sup> En general, los ciudadanos europeos tienden a sobrestimar «el porcentaje de inmigrantes como proporción de la población, en diversos casos por un margen significativo». En promedio, en 2017, la proporción de inmigrantes en la población de la UE-28 estimada por los ciudadanos de la UE era de 16.7 por ciento, mientras que, de acuerdo con la Oficina Europea de Estadística (Eurostat), la proporción real era de 7.2 por ciento. Debe subrayarse que «hay diferencias considerables en la medida en que esta cifra se sobrestima» entre los Estados miembros de la UE (FEPS, 2018).

estos datos podría conducirnos a la simplista suposición —como en un sistema de vasos comunicantes— de que en el futuro habrá un masivo desafío económico, humanitario y migratorio en Europa, procedente de África, el cual con facilidad llegaría a convertirse en un asunto de seguridad. La malinterpretación y la falta de contextualización de los datos pueden ser usadas para incrementar los miedos incontrolados e infundados de una «invasión». Tal malinterpretación alienta mitos como la llamada «Teoría del Reemplazo». Por otro lado, la falta de políticas apropiadas, basadas en un enfoque comprensivo y en la cooperación en el nivel regional (continental) y mundial, transformarían tanto a una realidad moldeable como al potencial ascenso de la migración internacional africana en otra serie de predicamentos humanitarios, políticos y sociales.

Entretanto, desde 2013, las llegadas de migrantes irregulares a Europa han caído a su nivel más bajo (Frontex, 2020) —una débil tendencia que podría (y podrá) ser revertida en cualquier momento a consecuencia de la persistente inestabilidad en Libia, las renovadas tensiones en Oriente Medio y otros factores incontrolables, como los desastres naturales causados por el cambio climático. Pese a ello, el sentido de urgencia, característico de los años recientes, comienza ahora a desvanecerse. Esto puede interpretarse en términos de un desarrollo positivo, pues permite observar a la migración como un fenómeno constante, más que como una emergencia. Por otro lado, erróneamente podría conducir a disminuir el interés de los legisladores nacionales y europeos para introducir y aplicar una gestión amplia, común, perdurable y eficaz de la migración. Alcanzar un acuerdo en un tema tan divisorio es complejo, puesto que muchos legisladores podrían evadir la responsabilidad o bien esperar condiciones más favorables. El resultado sería el aplazamiento indefinido (no obstante las buenas intenciones de la Comisión Europea) de iniciativas indispensables para relanzar la reforma del sistema de asilo y el desarrollo de una verdadera política migratoria europea.

En opinión del Grupo Mundial sobre Migración de la Foundation for European Progressive Studies (FEPS) en su artículo «Prioritising people: a progressive narrative for migration» (2018), si la migración se entiende «como una característica estructural y ordinaria de nuestro mundo contemporáneo (...), incluso se piensa que puede alcanzar niveles sin precedentes en el contexto global actual debido a una serie de razones categóricas» y no «como una simple llamada de emergencia para medirse en el corto plazo», entonces «las respuestas políticas temporales, simplistas, a corto plazo y limitadas no sólo no resolverán el problema, sino que probablemente agravarán las consecuencias de una mala gestión»

(FEPS, 2018). A partir de la anterior premisa y con fundamento en las reflexiones generales sobre un enfoque progresivo respecto a la gestión de la migración, tal como lo propuso en su ensayo previo y dentro de un orden mundial en rápido cambio —mismo que requiere acciones europeas más asertivas y decididas a fin de fortalecer la proyección interna y externa de la UE—, el Grupo Mundial sobre Migración de la FEPS pugna ahora por específicas políticas dirigidas a incrementar y fortalecer las rutas de migración ordenada; enmarcar mejor las relaciones con los países africanos y con las organizaciones regionales africanas en el ámbito de la gestión de la migración y el desarrollo; y converger hacia procedimientos y estándares justos y no discriminatorios en los mercados laborales de la UE, donde las personas se coloquen en el centro del escenario. Estas propuestas serían paralelas a los principios y lineamientos del Pacto Mundial sobre Migración, respaldadas y apoyadas por el Grupo Mundial sobre Migración de la FEPS en su artículo de 2018 y en su conferencia «Unidos por una migración diferente», celebrada en Nueva York en septiembre de ese año. El objetivo es formular propuestas políticas más concretas para Europa, en su acuerdo con el desplazamiento continuo, imparable y fisiológico de personas a través de países y continentes, en particular con África. La finalidad de las propuestas se fundamenta en el respeto y la protección de los derechos y la dignidad de los seres humanos. Al mismo tiempo, dichas políticas contribuirían al desarrollo de los países africanos y fortalecerían el proceso europeo de integración. No pretendemos ser elogiados por la creación de políticas originales y nuevas. Por el contrario, pretendemos promover la adopción y el endurecimiento de políticas imprescindibles que aún aguardan un liderazgo político audaz que convenza a nuestras sociedades de esa necesidad.

## El contexto

Con el propósito de regular y mejorar las relaciones entre los países de origen, tránsito y destino debe reconocerse el marco económico y social en el que se desenvuelven dichas relaciones. Derivado de que África y Europa son vecinos cercanos, las circunstancias y los eventos en el primero necesariamente afectan al segundo y viceversa. De manera que la UE no puede ser ajena a los acontecimientos de toda índole que se desarrollan en el continente africano. Tampoco puede creer en realidad que —como algunos dirigentes europeos defienden enérgicamente— cerrar las fronteras y los puertos para impedir la

migración (aparte de cualquier juicio moral sobre esas medidas) sea una opción seria y viable ante los cambios demográficos y las condiciones sociales y económicas manifestadas de modo simultáneo. Al menos, la UE debería, en especial, admitir escrupulosamente las considerables oportunidades que la migración bien gestionada ofrece tanto a los países de origen como a los de destino.

### *El factor demográfico*

Las proyecciones de crecimiento poblacional indican que la población de África crecerá de forma sustancial para 2050;<sup>4</sup> sin embargo, fuentes fidedignas inquietan acerca de si esos datos deben tratarse con cautela. Desde un punto de vista demográfico, África no es un continente homogéneo.<sup>5</sup> Las tasas de fertilidad varían notablemente de región a región (desde los niveles extremadamente altos del Sahel hasta aquellos de los países del norte africano,<sup>6</sup> los cuales se asemejan, en cambio, a las tasas alcanzadas por Europa en la década de 1950). En adición, existen razones para creer que la transición demográfica —es decir, el cambio de altas tasas de nacimiento y de muerte infantil a bajas tasas de nacimiento, derivado de la mejora al acceso a la educación, y gracias al desarrollo económico y tecnológico— puede suscitarse más rápidamente en algunos países africanos,<sup>7</sup> a consecuencia de la urbanización y la educación de la mujer; contrario a lo ocurrido en Europa, donde la disminución en la fertilidad se presentó por un largo periodo.<sup>8</sup> Empero, **el control de las variables demográficas depende de la**

<sup>4</sup> Las predicciones sitúan a la población del continente entre mil 900 y 2 mil 400 billones de habitantes en 2050. Según el pronóstico de las Naciones Unidas, «se prevé que más de la mitad del crecimiento mundial de aquí a 2050 tendrá lugar en África (...). Independientemente de la incertidumbre que rodea a las futuras tendencias de la fecundidad en África, el gran número de jóvenes que actualmente se encuentra en el continente, que llegará a la edad adulta en los próximos años y tendrá hijos propios, asegura que la región desempeñará un papel fundamental en la configuración del tamaño y la distribución de la población mundial en las siguientes décadas» (United Nations, s/f).

<sup>5</sup> «Es importante advertir que los cambios proporcionales más grandes de 2009 a 2019 ocurrieron en países con poblaciones relativamente pequeñas (...). Los países más poblados de África —Nigeria, Etiopía y Egipto— no figuran en el *top 20*. Sin embargo, estos tres países también experimentaron incrementos en su población». Asimismo, el crecimiento poblacional a escala mundial está influido por la migración internacional dentro de África (OIM, 2019).

<sup>6</sup> La actual tasa de fertilidad es de 2.37 en Marruecos, 2.16 en Túnez y 2.19 en Libia. Es más alta en Argelia (2.94) y Egipto (3.25).

<sup>7</sup> Por ejemplo, entre 1975 y 2019, la tasa de fertilidad de Kenia cayó de 8 a 3.5 nacimientos por mujer.

<sup>8</sup> Una teoría lógicamente diferente es la que se propone, por ejemplo, en D. Bricker y J. Ibbitson (2019), *Empty Planet. The shock of global population decline*, Penguin Random House; o por el Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados, de acuerdo con el cual «alcanzar los Objetivos de Desarrollo

**reducción de la pobreza y el incremento del acceso a la educación**, aspectos condicionados por otras políticas sociales y económicas, y por las relaciones entre Europa y África.

En cuanto a la pobreza, en función del alto crecimiento demográfico, el crecimiento económico debe crear suficientes empleos dignos que absorban el crecimiento de la oferta de mano de obra. Es preponderante mencionar que el porcentaje de pobres en África con respecto de la población total disminuyó de 45 a 35 por ciento entre 1990 y 2013, aunque paralelamente, el número absoluto de pobres incrementó de 280 a 395 millones (Zupi, 2019).

### *Movilidad intraafricana*

Otro elemento crucial que debe considerarse es que la migración intraafricana representa el volumen más grande de movilidad transnacional en el continente. Más de la mitad de los migrantes internacionales africanos vive en un país africano distinto, y desde el año 2000 la migración internacional al interior de la región ha aumentado significativamente.<sup>9</sup> Los campesinos pobres expulsados de sus granjas a causa de guerras civiles, hambrunas u otros factores traspasan sólo la frontera más cercana: de Darfur al Chad Oriental, de Somalia a Kenia. Esta dinámica debiera tener mayor difusión con el propósito de tranquilizar a los ciudadanos europeos preocupados y enfrentar, además, las narrativas xenofóbicas. En realidad, lo anterior debiera siempre tomarse en cuenta, cuando se formulan acuerdos que contienen cláusulas migratorias con cualquier país africano —como se discutirá más adelante.

### *Desequilibrios socioeconómicos*

Los desequilibrios económicos y comerciales entre el Norte y el Sur se encuentran entre las fuentes más importantes de las crisis en los países del Sur. Europa mantiene fuertes relaciones económicas, comerciales y políticas con los aludidos

Sostenible (ODS) conduciría a un crecimiento poblacional por debajo incluso del límite inferior de las recientes proyecciones probabilísticas de población de las Naciones Unidas» (IIASA, 2016).

<sup>9</sup> «En 2019, más de 21 millones de africanos vivían en otro país africano, un incremento considerable desde 2015, cuando se estimaba que alrededor de 18.5 millones de africanos vivían dentro de la región. El número de africanos que habitaban en regiones distintas creció, de igual modo, durante el mismo periodo, de un aproximado de 17 millones en 2015 a cerca de 19 millones en 2019» (OIM, 2019).

países y está conectado a ellos por numerosos tipos de acuerdos, así como por vínculos culturales e históricos.

La migración no es meramente producto de decisiones individuales o familiares, es provocada también por factores económicos y sociales más amplios. Se trata de un fenómeno integrado a un conjunto de redes socioeconómicas y relaciones transnacionales. De hecho, **las migraciones a gran escala se encuentran fundamentalmente determinadas por la dinámica contradictoria y desordenada de desarrollo desigual en todo el planeta**, entre el Norte y el Sur, entre Europa y África.

Contrario a esta coyuntura, la migración asimismo puede ser vista como un «desplazamiento compulsivo». Los patrones migratorios contemporáneos son producto de un orden socioeconómico muy desequilibrado **en el que las estrategias de concentración y dominación de la riqueza contribuyen a privar a grandes segmentos de la población de los medios de producción y de apoyo, situación que obliga a contingentes masivos de personas a vender su fuerza de trabajo nacional e internacionalmente**. Se deduce entonces que las crecientes restricciones en la movilidad de la fuerza de trabajo migrante determinan su depreciación, e incrementan su vulnerabilidad, precariedad y explotación.

En este contexto, **los migrantes a menudo se convierten en mercancía laboral barata**, una población prescindible que de modo involuntario contribuye a preservar las dinámicas existentes de acumulación. Mientras más vulnerables sean los migrantes, más se benefician sus empleadores. El aumento de la exclusión social deriva en mayores beneficios y ganancias fiscales tanto para empleadores como para gobiernos receptores. En términos sociales, el resultado degrada a los migrantes y pone en riesgo sus derechos sociales, políticos y humanos.

### *El nexo desarrollo/migración*

La reducción de los desequilibrios mencionados, por ende, debe considerarse un objetivo esencial, primeramente para sí mismo y, además, como una forma de gestionar mejor la migración. No obstante, la cuestión del nexo entre la migración y el desarrollo debe investigarse con más detenimiento en su mayor complejidad y multidimensionalidad. El reducido espacio que ofrecen estas páginas no es suficiente para hacerle justicia a un tópico que precisa un análisis más detallado y profundo. Tampoco basta para entender mejor cómo se entrelazan ambos procesos y se afectan de modo mutuo. Aquí simplemente deseamos subrayar algunos elementos clave de esta relación, y en particular el supuesto

de que la migración contribuye al desarrollo en los lugares y naciones de origen. Con frecuencia se cree que las remesas enviadas por los migrantes internacionales tienen un efecto positivo en el desarrollo de los países y regiones de los que han salido. De hecho, «las remesas de los migrantes superan el valor de toda la ayuda para el desarrollo que proviene del extranjero», a pesar de que su contribución neta al crecimiento es difícil de evaluar (Giovannetti y Lanati, 2016). Lo cierto es que otras formas de contribución de las diásporas a las comunidades de origen, como las denominadas remesas ideológicas y sociales, merecen más atención. De complementaria manera, el vínculo entre la migración y el desarrollo se entiende como un esquema unidireccional en el cual las remesas desempeñan una función, mientras que otras preocupaciones sociales relacionadas con el desarrollo se pasan por alto e incluso se ignoran. Generalmente se asume que un «libre» mercado mundial —que permite una acumulación y centralización escandalosa de capital en un puñado de corporaciones multinacionales, que controlan y regulan el mercado mundial— operará como una fuente agotable de crecimiento económico.

Esta inverosímil línea de pensamiento desdeña otros aspectos de la relación entre la migración y el desarrollo, tales como las arduas condiciones de vida y de trabajo que experimentan los migrantes en tránsito y en las sociedades que los reciben, además de los altos costos socioeconómicos que la migración impone a los países expulsores. De igual modo, no se valora la contribución de los recién llegados a las sociedades de acogida. Todavía más: impone la carga a los migrantes, esperando con ello que «algunos de los trabajadores más explotados del mundo puedan compensar el fracaso de las principales políticas de desarrollo» (Castles y Delgado, 2008).

Dicho enfoque unilateral se refleja en la percepción contrastada de los migrantes en los países de origen y en los de destino. En los primeros son retratados como héroes nacionales (en parte se trata de un intento oportunista para garantizar el flujo de remesas). Mientras los migrantes deben satisfacer las excesivas expectativas de sus comunidades de origen, en los países de destino se les describe como una carga y, en ocasiones, como una influencia negativa y «contaminante» en la cultura y la identidad. Una consecuencia —más o menos intencional— de esta estigmatización es la perpetuación de la exclusión social, que conduce a la vulnerabilidad y a la explotación por parte de los empleadores de una oferta de mano de obra barata y desechable.



Estas observaciones de los lazos entre la migración y los desequilibrios socioeconómicos que existen entre el Norte y el Sur resaltan la forma en que la **migración contemporánea se encuentra ligada a los problemas asociados al desarrollo, intrínsecos al orden neoliberal mundial**. Sólo un entendimiento más profundo de los defectos fundamentales del sistema neoliberal, y de la naturaleza de los desequilibrios entre el Norte y el Sur, así como el impacto de estos desequilibrios en las intenciones y dinámicas migratorias, aunado al análisis profundo de cómo la gama existente de mecanismos y políticas afectan los flujos migratorios, puede contribuir a crear políticas gubernamentales sostenibles y progresivas para una movilidad transnacional humana, efectiva y sostenible entre África y Europa.

### *El factor demográfico en Europa*

Antes de observar los mecanismos establecidos en las relaciones entre África y Europa con respecto a la migración, es prioritario entender las futuras proyecciones demográficas de Europa con la finalidad de determinar cómo la migración actual contribuye a estas previsiones y cuál será su impacto en el futuro. Los datos en torno al envejecimiento de la población europea, el declive de su fuerza laboral, su «necesidad» económica de migrantes y la sustentabilidad de los sistemas europeos de pensiones y bienestar no tienen ningún efecto positivo verdadero en la actitud del público europeo con relación a los migrantes y a la migración. En realidad, lo opuesto es más tangible, ya que el miedo a los cambios culturales a causa del incremento de la proporción de extranjeros en la población europea a menudo supera cualquier consideración relativa a los beneficios económicos y sociales.

De acuerdo con la División de Población de la Organización de las Naciones Unidas, nueve de los Estados miembros de la UE enfrentan un descenso demográfico. Es interesante que todos ellos son países ubicados en las fronteras este y sur de Europa:<sup>10</sup> 15 experimentan una tendencia demográfica estacionaria o moderadamente positiva;<sup>11</sup> mientras que los dos países restantes (Irlanda y Luxemburgo)

<sup>10</sup> En orden descendente de declive demográfico: Italia, Polonia, Hungría, Portugal, Grecia, Rumania, Bulgaria y Lituania. Estos dos últimos países experimentan un grado de reducción poblacional mayor a 1 por ciento.

<sup>11</sup> En orden descendente: Austria, Suecia, Reino Unido, Bélgica, Alemania, Malta, Dinamarca, Francia, Países Bajos, República Checa, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia y España. En los primeros con una tendencia demográfica «moderadamente positiva» (Austria, Suecia y Reino Unido), el crecimiento poblacional se puede atribuir principalmente a los beneficios de la migración internacional.

tienen en promedio una tasa de crecimiento anual sobre 1 por ciento.<sup>12</sup> En general, las tasas de fertilidad son más altas en el norte y occidente europeo y son bajas, o muy bajas, en el sur y oriente europeo.

**La tendencia demográfica en Europa se caracteriza por un lento crecimiento de la población que se espera disminuya en la siguiente década.** De igual modo, la estructura en las edades cambiará sustancialmente, para 2050 el porcentaje de personas de 65 años o más incrementará de 19 a 30 por ciento.<sup>13</sup>

En adición, la migración se ha convertido en un componente estructural de dichas dinámicas demográficas, por ejemplo, los migrantes están reemplazando un porcentaje del crecimiento natural de la población. No obstante, esa sustitución no será suficiente para revertir las tendencias menguantes de la población en Europa, tampoco le ayudará a mantener su peso demográfico en el mundo (el cual se anticipa que descenderá del actual 7 por ciento a 4.8 en 2050). En esta crítica transición demográfica, la UE no debe soslayar la relevante contribución que la migración puede hacer en cuanto a las tendencias de su propia población.<sup>14</sup>

Aun así, la migración compensa, hasta cierto punto, la disminución de la fuerza laboral doméstica en los países europeos, incluso parece ofrecer una respuesta al envejecimiento de esa población. Las proyecciones constatan que en el caso de un escenario sin migración (sin inmigración o emigración de 2015 a 2030), la «población joven en edad laboral decrecería sin excepción en *todos* los Estados miembros» (Fargues, 2018:20).

<sup>12</sup> Irlanda y Luxemburgo son países pequeños. En ambos casos, el continuo aumento se debe a la migración interna, incluso en Irlanda (que hasta recientemente ha experimentado una disminución del promedio de 2.1 hijos por mujer, que es la tasa de sustitución).

<sup>13</sup> El declive en la tasa de empleo causada por el envejecimiento será contrarrestada por la entrada de mujeres en el mercado laboral, pero sólo en países donde exista una baja tasa de participación femenina, como Grecia e Italia.

<sup>14</sup> La esperanza de que las políticas destinadas a aumentar la fertilidad sean eficaces es, sin duda, vana. La mayoría de los estudios acerca del efecto de la política familiar en la fecundidad concluyen que, a corto y a mediano plazo, hay consecuencias transitorias o bien ningún tipo de consecuencia. Paralelamente, en la mayoría de los casos, los países que basan sus esperanzas en las políticas familiares con la intención de incrementar las tasas de fecundidad, persiguen también que las mujeres se retiren del mercado laboral para criar a sus hijos, de manera que ese mercado se reduce todavía más, cuando lo que necesita urgentemente es la participación de la mujer.

## *El estado de la situación: rutas de migración regular y migración irregular hacia Europa*

Existen importantes vías legales para llegar a Europa. En efecto, más de 3 millones de personas arriban año con año a la UE, a través de permisos que obtienen para trabajar, reunirse con sus familias, estudiar o visitar Europa por negocios.<sup>15</sup> Datos recientes muestran que entre 2009 y 2018, el número de primeros permisos de trabajo (incluidos los de trabajo temporal) emitidos cada año por los Estados miembros de la UE, generalmente incrementaron o se mantuvieron constantes, si bien hubo notables excepciones de países como España, Grecia, Reino Unido y, en especial, Italia, donde se registró el declive más notorio en el ámbito de permisos laborales.<sup>16</sup>

¿De qué manera es posible conciliar esto con el gran aumento de las llegadas irregulares registradas durante la llamada crisis migratoria? ¿Existen suficientes caminos regulares y, en especial, eficientes para gestionar la necesidad de Europa y para permitir no sólo viajes seguros, sino tratos justos y humanos a las personas en movimiento? ¿O acaso estamos experimentando un corto circuito que crea obstáculos y cuellos de botella<sup>17</sup> con el objeto de entorpecer los viajes de migrantes y refugiados a Europa, hecho que los obliga a usar rutas peligrosas e irregulares?

Aunque hay vías regulares, todavía se controlan en gran medida desde el ámbito nacional, de manera que Europa continúa desempeñando sólo un papel regulador de menor importancia.<sup>18</sup> Semejante realidad no encaja ni con un

<sup>15</sup> Según el Eurostat, «en 2018, se expidieron alrededor de 3.2 millones de primeros permisos de residencia en la Unión Europea a ciudadanos no nacionalizados (...). Casi 28 por ciento de los primeros permisos de residencia emitidos en la Unión Europea en 2018 se debieron a motivos familiares, 27 por ciento a motivos laborales, 20 por ciento a razones educativas, mientras que otras razones, incluida la protección internacional, representaron 24 por ciento» (25 de octubre de 2019).

<sup>16</sup> La diferencia entre el número de primeros permisos de trabajo expedidos en 2008 y en 2019 en Italia es de -222,089, mientras que en España es de -44,303, en Grecia -13,522 y en el Reino Unido -8,518. Curiosamente, el país que registró el mayor aumento es Polonia con +585,893; asimismo, es el país que emitió el mayor número de permisos de trabajo en 2018 (596,916), seguido de Reino Unido (108,150) y Alemania (68,343). Cabe destacar que en Italia en 2018 sólo 5.8 por ciento de los permisos se expidieron por motivos de trabajo (Fondazione Leone Moressa, 2019).

<sup>17</sup> Para un recuento claro y detallado de la dinámica que determinó las grandes entradas de migrantes irregulares y solicitantes de asilo a partir de 2013, véase Fargues (2018:14-18).

<sup>18</sup> Las directivas existentes en Europa en el área de la migración legal incluyen la Directiva de Reunificación Familiar 2003/86/EC, la Directiva de Residentes de Larga Duración 2003/109/EC, la Directiva de Investigación y Estudiantes 2016/801, la Directiva de la Tarjeta Azul 2009/50/EC, la Directiva de Permiso Único 2011/98/EU, y la Directiva sobre Trabajadores Temporeros 2014/36/EU. Los derechos de los migrantes también están cubiertos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

verdadero mercado único ni con la naturaleza mundial del fenómeno y la urgencia de establecer conjuntos y alianzas en materia de migración que pudieran dar resultados a escala continental. Aún se encuentra rezagado el establecimiento de vías legales veraces y coordinadas para que los migrantes lleguen a Europa de forma segura y ordenada.

Una ligera excepción serían los esquemas de reasentamiento. En este específico rubro, la UE ha adquirido en los últimos años un papel coordinador más destacado, gracias a la movilización de fuentes financieras significativas, a pesar de que el número de beneficiarios todavía no es suficiente para proclamar su éxito total.

Recientemente esa realidad ha sido eclipsada, por un ambiente político que ha propiciado que cualquier discusión acerca de las rutas legales para los migrantes se convierta en un tema políticamente tóxico de abordar. El enfoque general ha estribado en la necesidad de disminuir la migración irregular y elevar los regresos, además de restablecer el sentimiento de confianza y control sobre la creciente ola migratoria que enfrentó Europa en el periodo 2015-2016.

Debido a que los flujos migratorios irregulares han cesado, parece hoy existir un espacio político que posibilite reiniciar una discusión más abierta y franca en torno del tema de las rutas regulares, no sólo para refugiados sino también para los migrantes en busca de trabajo. Las iniciativas en este ámbito pueden encontrar un campo fértil para desarrollarse y permitir la instauración de una postura más coordinada a la migración legal, con el propósito de que la UE incremente su capacidad de operar como un actor mundial.

## Qué se tiene que hacer

### *Repensar las relaciones africanas-europeas*

Un componente indispensable para una perspectiva renovada concerniente a la gestión eficiente de la migración tiene que ver con una **cooperación justa y equitativa entre los países de origen y de tránsito**. En 2018, el Grupo Mundial sobre Migración de la FEPS expresó en su artículo «Prioritising people», que los

que otorga derechos a todos, sin importar la nacionalidad. Adicionalmente, la Directiva sobre Igualdad Racial 2000/43/EC protege también a los nacionales de terceros países (TNC). Para una evaluación de la situación legislativa actual, véase Groenedijk (2019).

«pactos de movilidad justos y equitativos debían tomar en cuenta los intereses y las necesidades de los países de origen y ofrecerles a ambos resultados prácticos y beneficiosos», ya que se trata de una precondition necesaria en el establecimiento de canales para la migración regular.

### *Una mirada a las alianzas desde el punto de vista de Europa...*

Conseguir alianzas justas e integrales en el área de la migración con los países de origen y de tránsito no es, *per se*, un objetivo innovador. Desde la adopción del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM, por sus siglas en inglés) y la Alianza para la Movilidad, los ingredientes clave de una cooperación equitativa han sido categóricos para la UE y sus países asociados. Si bien los ingredientes son entendidos y aceptados por todos, la ausencia de un «chef» accesible e imparcial capaz de mezclarlos en un recipiente a la medida que sea «digerible» por cada una de las partes involucradas, representa todavía un límite fundamental del compromiso de la UE en ese campo. **El sistema permanece demasiado fragmentado** sin una clara línea de información o coordinación.

De complementaria manera, con una lección clave aprendida con el paso de los años es que **los acuerdos sobre la migración requieren ser flexibles y adaptarse constantemente** a fin de responder a las cambiantes realidades de los flujos migratorios. La antigua visión europea, basada en acuerdos internacionales voluminosos e inexorables, con procedimientos aprobados e implementación de responsabilidades, no encaja con la realidad de la migración. El concepto más flexible de alianza, apoyado en el entendimiento informal de patrones y circunstancias evolutivos, así como en la confianza recíproca, se considera el más apropiado para responder a las realidades operacionales; sin embargo, requiere estructuras y la habilidad para tomar decisiones inmediatas. Asimismo, precisa instrumentos correspondientes que se articulen perfectamente —todo aquello de lo que carece en gran medida el sistema burocrático y diplomático de Bruselas.

Es notorio, no obstante, que **la desburocratización y la flexibilidad no deberán de ninguna manera realizarse a expensas de la consulta y la transparencia**. Ir más allá del modo de crisis de años recientes requiere la habilidad **para ser más abierto e inclusivo en el proceso de toma de decisiones con respecto a otras instituciones, primero y principalmente el Parlamento Europeo, así como con la sociedad civil**. Esto representa una última y decisiva oportunidad en la específica e invaluable posesión de conocimiento de las realidades operacionales en esa área

y contribuye a entender mejor la migración. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil necesitarán adaptar su enfoque, alejándose de manera parcial de la actitud de «sólo defensa» y desarrollando la habilidad para integrar óptimamente sus ideas y opiniones con las realidades políticas.

*... y desde el punto de vista de África*

Mediante tales asociaciones y otros acuerdos, la UE ha tenido un papel crítico en el desarrollo de políticas migratorias dentro de África. Desde el año 2000, la Unión Africana y la UE han adaptado diversos marcos sobre la migración, de modo que sus alcances se han diversificado: desde el concentrarse en las causas fundamentales de la migración, hasta el fortalecimiento de sinergias entre la migración y el desarrollo; desde el mejoramiento de la gestión fronteriza y del combate contra la migración irregular hasta promover la protección internacional; desde el direccionamiento del turismo sexual y otras formas de explotación sexual, así como el abuso de mujeres y niños, hasta lograr combatir la xenofobia y el racismo; desde la creación de oportunidades laborales en los países africanos hasta la concepción de estrategias sobre reducción de la pobreza. Estas iniciativas incluyen el Programa de Acción de El Cairo firmado en 2000, el Proceso de Rabat, la Declaración Conjunta África-Unión Europea sobre Migración, el Proceso de Trípoli, el Proceso de Jartum, la Cumbre de La Valeta sobre Migración 2015 y el establecimiento del Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África; por último, pero no menos importante, el Marco de Asociación en materia de Migración de la Unión Europea, lo que mejora el papel del Servicio Europeo de Acción Exterior en ese rubro, bajo los auspicios del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Debido a que la migración cada vez más es vista a través de lentes de «presión» e «inseguridad», impulsada por el fuerte aumento en el flujo de refugiados, solicitantes de asilo y de migrantes irregulares hacia Europa, la respuesta política se fundamenta, de manera inevitable, no sólo en la gestión y control de las fronteras, sino en la militarización total. En consecuencia, los nuevos acuerdos y las alianzas se centran mayormente en la seguridad de la migración y se negocian de modo bilateral sin el consentimiento de otros países en la región. Se trata de un hecho que está lejos de colocarse en segundo plano.

Tanto las propuestas como las acciones para aumentar la asistencia y la cooperación militar y de seguridad, incluyendo la provisión de equipo y las recientes

tecnologías de control fronterizo, el aumento en el intercambio de información e inteligencia, y el apoyo para el despliegue militar con la intención de disuadir la migración, se convierten cada vez más en parte de las relaciones entre los Estados miembros de la UE y sus socios africanos.

Esta perspectiva, centrada en la seguridad, tiene un impacto en la migración intraafricana. Tal como se asentó, la mayoría de la migración africana internacional ocurre en el mismo continente africano; no obstante, la disposición de restricciones introducidas como solicitud de la UE o de sus Estados miembros obstaculiza la movilidad intraafricana y presume una interferencia jurisdiccional injusta. Por ejemplo, desde 2014 y 2015, los países norafricanos han dejado de reconocer el *laissez passer* de la Unión Africana. Todavía más, la UE, mediante diferentes políticas, ha impulsado controles fronterizos entre la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), pese a que ésta había conseguido el libre tránsito de personas entre sus Estados miembros.

Es discutible si dichas intervenciones políticas han atendido las necesidades de África, puesto que es obvio que la meta real es reducir los flujos migratorios de África hacia Europa. En ese sentido, las prioridades de seguridad en África y Europa difieren sustancialmente. Priorizar las preocupaciones europeas por encima de las africanas alienta la percepción en torno de que la ayuda de los donantes sólo persigue sus propios intereses.

De complementaria manera, es muy posible que los principales agentes a cargo de la seguridad fronteriza terminen disfrutando de un papel privilegiado como guardianes, situación que les facilitaría el apoyo de los donantes, en detrimento de las necesidades más apremiantes. Cabe destacar que el enfoque de la UE para contrarrestar la migración enfatiza en el logro de un éxito operacional a corto plazo, en lugar de concebir políticas de gestión migratoria a largo plazo (y más lentas), indispensables para conducir la movilidad y la seguridad. Asimismo, deben considerarse otras consecuencias de la visión europea relativa a la movilidad en África. Primero, el obstaculizar a las personas el libre tránsito dentro de África sólo aumentará el uso de rutas irregulares; derivado de ello, los migrantes serán más vulnerables a las redes criminales, a la discriminación y a la explotación. Segundo, la titulización de la migración repercute en las economías de los países africanos. Mientras África se esfuerza por hacer avanzar un área continental de libre comercio, al entorpecer la libre circulación de personas y contener a las fronteras, perjudica el potencial del comercio intraafricano y el desarrollo de

África. Lo anterior provocaría que un número mayor de africanos quisiera abandonar su país de origen con la intención de buscar una mejor vida en otro lugar. Tercero, el enfoque titulizado de la migración corre el riesgo de fortalecer a los gobiernos autocráticos locales, de exacerbar las tensiones políticas y de bloquear nuevos avances democráticos. Cuarto lugar —y quizá el más importante—, el recurso frecuente de la UE de fomentar el desarrollo con la finalidad de contener las corrientes migratorias no sólo puede ser contraproducente (en efecto, un mayor desarrollo puede fomentar una mayor emigración) sino que éticamente es cuestionable. La ayuda para el desarrollo es y debe seguir siendo el único objetivo.

### *Una nueva generación de pactos de movilidad*

Las prioridades y los intereses africanos y europeos pueden ser conflictivos, en particular si el énfasis se ubica en metas de seguridad a corto plazo, en lugar de la promoción a largo plazo del desarrollo sostenible y equitativo. Si bien los países de la UE están interesados en buscar una mejor cooperación con los socios africanos en diversos asuntos, como el regreso de migrantes irregulares, el control fronterizo y la protección de los refugiados, los países africanos desearían estudiar las oportunidades con el propósito de establecer canales de migración legal hacia la UE —no solamente porque la migración africana entraña una dinámica económica a través de las remesas, como se ha apuntado con anterioridad.

Desarrollar una nueva generación de alianzas constructivas y sustentables, justas y amplias, entre la UE y África es clave en el andamiaje de una base común de cooperación entre esas dos orillas del Mediterráneo. Tales alianzas podrían abrir toda una nueva gama de oportunidades tanto para África como para Europa. En contraste, la externalización del control migratorio es percibida por el Sur como un intento de compensar el mal manejo y la incompetencia institucional en el Norte. De igual modo, la UE es concebida como ingenua y obstinadamente aferrada a una perspectiva unilateral de las realidades migratorias —que en cambio requiere colaboración. Un gesto de buena voluntad por parte de la UE sería tomar en cuenta esas problemáticas para que los esfuerzos futuros no repitan el fracaso del pasado.

A continuación se presentan algunas propuestas que contribuyen a dar forma a una nueva generación de acuerdos:

La UE necesitará aumentar significativamente su capacidad de aprovechar **las vías legales coordinadas** como ingrediente crucial para establecer alianzas



justas y estables con sus vecinos. Será preciso también reabrir el programa de liberalización y facilitación de visados a fin de colaborar con los principales asociados. El punto de referencia debería ser el Pacto Mundial sobre Migración.

- **Las alianzas con África no deberían enfocarse de modo desproporcionado en temas de seguridad.** Se debe dar prioridad al desarrollo económico y social, mediante la creación o el mejoramiento de las perspectivas de desarrollo en los países de salida y de tránsito. La UE requiere **revisar algunas de sus políticas comunes**, incluidas las políticas comerciales y la política común agrícola, que contribuyen a la perpetuación o al deterioro de los desequilibrios socioeconómicos entre el Norte y el Sur, comentados previamente. Asimismo, concerniente a la crisis climática a la que se enfrenta nuestro planeta —la cual está causando cada vez más desplazamientos de personas— todo acuerdo con África debería promover **un mayor respeto por el medio ambiente** y evitar un deterioro ulterior de los escasos recursos naturales, como el agua en el continente africano. En este contexto, debería abordarse seriamente la necesidad de enmendar la ley internacional de refugiados para integrar la movilidad transfronteriza causada por la crisis medioambiental.

- **La perspectiva y los intereses de los países africanos relevantes deberían incluirse en el proceso de toma de decisiones.** Las tendencias actuales muestran que los países africanos son excluidos de tales procesos, aun cuando se planifican proyectos que los involucran de manera directa. En el caso de los proyectos del Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África (ETUF, por sus siglas en inglés), por ejemplo, es una junta en Bruselas la que los revisa y los adopta. Los países beneficiarios sólo son observadores sin derecho a voto, a menos que contribuyan financieramente. Dicha realidad, aunada al planteamiento de seguridad aprobado en las relaciones entre los dos continentes, está debilitando las relaciones entre los gobiernos africanos y sus ciudadanos.

- **Los pasados acuerdos deberían renegociarse para evaluar los nuevos desarrollos y acuerdos que se han negociado a fin de regular la relación mutua de los países africanos, tales como los protocolos destinados a mejorar el desplazamiento de personas y el comercio al interior de África.** La UE debería, por ejemplo, apoyar la aplicación del Protocolo sobre la libre circulación de la Unión Africana, aprobado en 2018, y del Área Continental Africana de

Libre Comercio (AfCFTA, por sus siglas en inglés).<sup>19</sup> Lo anterior favorecería a África en la consecución del desarrollo sostenible intracontinental y en la movilidad de los individuos, gracias a la prosperidad del comercio.

- En cuanto a **los retornos y a la readmisión**, cabe subrayar que no existe fundamento en el derecho internacional para que la UE pretenda que los Estados sean, de alguna manera, responsables de readmitir a los no nacionales, quienes pudieron haber pasado por su territorio de camino a Europa, pero que fuera de ello no tienen ninguna conexión con el país. Los países de tránsito, como Marruecos, Argelia o Túnez, deben readmitir a sus propios ciudadanos que viven en situación irregular en el extranjero, aunque no es viable obligar a ningún país africano a readmitir a los migrantes extranjeros en su territorio. Es discutible que la aceptación de estas medidas se vincule a la facilitación de visados y que probablemente precipite más migración irregular. En esa lógica, la externalización de la gestión de la migración (y las operaciones de búsqueda y rescate) a países terceros, con normas democráticas y de derechos humanos cuestionables, debería revisarse con minuciosidad.

- **La sociedad civil y las organizaciones de investigación deben renovarse.** Estas organizaciones tienen la capacidad de recordar a los gobiernos que, si se adopta una perspectiva a largo plazo, en vez de políticas a corto plazo y con poca visión de futuro que absorben las prioridades y los intereses transitorios, se abordarán mejor las causas fundamentales de la migración.

El éxito de una nueva generación de acuerdos, alianzas o pactos de movilidad dependerá no sólo de lo que ofrezcan, sino de lo que sean capaces de entregar. Todavía más, deben proponerse en un marco de igualdad y equidad, no de coacción. Diversos «países de origen» consideran que las personas son el «recurso natural» más valioso, el cual es necesario cultivar, desarrollar y apreciar. Sus habilidades y su trabajo poseen valores en ambos extremos de la ecuación, ya sea a través de las remesas o de la adquisición de habilidades traducibles.

Estas propuestas se aplican a las relaciones entre Estados u organizaciones regionales; no obstante atañen a individuos cuyos derechos, dignidad e intereses se pasan por alto con mucha frecuencia, cuando no se niegan por completo. Se degrada su trabajo, se descuidan sus habilidades y competencias, se anulan sus aspiraciones. Los acuerdos, las políticas y los mecanismos no sólo afectan a las

<sup>19</sup> El Acuerdo que Establece el Área Continental Africana de Libre Comercio (AfCFTA, por sus siglas en inglés) entró en vigor el 30 de mayo de 2019, mientras que su fase operacional en julio del mismo año. El acuerdo comercial debe empezar el 1 de julio de 2020.

relaciones mutuas de los países, repercuten, además, directamente en la vida, en las opciones y en las oportunidades de los seres humanos, incluso en su supervivencia. En efecto, esto debe ser siempre el hilo conductor de las acciones de la UE y de sus Estados miembros, a fin de actuar conforme a sus principios y valores esenciales.

### *Más y más mujeres migran*

El número de mujeres que se desplazan, incluidas las que viajan solas y de manera independiente —por trabajo, estudio o como jefas de familia que emigran para satisfacer las necesidades económicas de sus familias—, aumenta constantemente. Lo cierto es que la migración, en particular la africana, se juzga a través de una visión masculina. Como se ha comentado, es muy común que se ignoren los derechos, la dignidad y los intereses de los migrantes, y que su trabajo se degrade. Ello es más palpable en el caso de las mujeres.

El aumento de las mujeres migrantes se asocia a su creciente papel dentro de la economía. Pese a esta realidad, son menos capaces que los hombres de perseguir sus propios intereses. Por lo general, migran como resultado de una decisión familiar y, en mayor medida que los hombres, eligen su destino con base en las oportunidades económicas percibidas y la existencia de redes sociales.

Aparte de los riesgos y desafíos que enfrentan los migrantes varones cuando se encuentran en los países de tránsito y de destino, **las mujeres migrantes deben enfrentar amenazas y problemas más específicos**. Son objeto de **violencia** en todas las etapas del proceso migratorio, ya sea por motivos basados en género o problemas relacionados (o ambos a la vez). Dichos riesgos son mayores si la mujer no está acompañada por un hombre. Corren también un mayor riesgo de **abuso y explotación, trabajo forzoso y trata** en todas las etapas de su viaje. Además, tienen un acceso más limitado a la información y a opciones de migración más regulares.

En los países de destino, un alto número de mujeres migrantes son empleadas en los sectores informales y, al no tener derechos laborales, están más expuestas a abusos. Se emplean de forma desproporcionada en trabajos no calificados, en concreto en los sectores doméstico, de cuidado y agrícola, que tradicionalmente son infravalorados y desprotegidos. En adición, el acceso a los servicios, desde los de sanidad y educativos, hasta los de justicia y bancarios, es más difícil para las mujeres que para los hombres.

Las mujeres que migran por razones económicas sufren una carga incluso mayor debido a la manutención familiar o a la separación de sus hijos y seres queridos. A pesar de todos estos obstáculos y dificultades, las pruebas demuestran que las mujeres envían aproximadamente la misma cantidad de remesas (que corresponden a una buena parte de sus ingresos) que los hombres migrantes, pero lo hacen con mayor regularidad y durante periodos más largos.

Estas observaciones muestran que es ineludible **un enfoque de género en las políticas migratorias**, ya que la mayoría tiende a ser neutral en cuanto al género o se concentra en los hombres. Por otra parte, es primordial señalar que las medidas migratorias restrictivas poseen un efecto desproporcionado en las mujeres y los niños migrantes. Este es un elemento que debe tenerse en cuenta al examinar la oportunidad de abrir nuevas rutas migratorias más seguras y regulares hacia Europa.

### *Hacia una convergencia del mercado laboral europeo*

Previamente se destacó que la legislación europea en materia de migración desempeña una limitada función reguladora. Ha sido muy difícil superar los diferentes intereses y prioridades que se *perciben* entre los Estados miembros de la UE al momento de regular el acceso a su territorio y a sus mercados laborales. Las competencias se protegen celosamente bajo el pretexto de preservar la soberanía (tópico que todavía es más efusivo en estos tiempos de nacionalismo renovado o, como se ha llegado a llamar, de soberanía). Las diferencias citadas dependen también de factores del país de destino, como la situación económica, la geográfica o el idioma, así como de sus vínculos históricos (y coloniales) con los países de tránsito y de origen. Empero, es evidente la necesidad de una convergencia cada vez mayor en un régimen de mercado único, con la finalidad de preservar la libre circulación de personas en el área de Schengen.

Se ha documentado<sup>20</sup> hasta qué punto las fuerzas laborales mundiales, incluida la UE, dependerán de los migrantes para compensar el envejecimiento de la población y la consecuente disminución de las fuerzas laborales de los Estados miembros de la UE. Y aunque es inaceptable por parte de muchos gobiernos europeos y un número significativo de la opinión pública de Europa, se explorarán nuevas vías comunes que permitan la entrada regular de migrantes a la UE y a

<sup>20</sup> Véase por ejemplo, Taran (2018).

sus mercados laborales: desde las visas de trabajo hasta las rutas para estudiantes internacionales en transición al empleo, así como prácticas profesionales y sistemas migratorios circulares, etcétera. **La falsa y generalizada creencia de que los migrantes «roban» los trabajos de los nativos debe rechazarse de manera tajante.** A decir verdad, la correlación entre el desempleo y la migración sugeriría que «el patrón dominante es aquel en el que a mayor migración menos desempleo» y no lo contrario (Fargues, 2018:25-26).

En este contexto, los esquemas de admisión nacional para el trabajo migrante compiten contra los (pocos) esquemas europeos existentes, con actores nacionales (empleadores, trabajadores y autoridades nacionales) que optan por la flexibilidad de los primeros más que por la complejidad de los segundos. Así se perpetúan las diferencias en el mercado laboral de un Estado miembro a otro (Groenedijk, 2019); sin embargo, **será necesario trabajar por mercados laborales menos divididos y divisorios.**

Las instituciones públicas que lidian con temas laborales, junto con empleadores y sindicatos, deberían estar facultadas para diseñar nuevas oportunidades laborales basada en las necesidades reales de sus países.<sup>21</sup> Si bien no es fácil predecir las necesidades de los mercados laborales, se pueden identificar las tendencias. Aunque dicha información debiera reunirse y procesarse a escala local (debido no sólo a las diferencias entre los Estados, sino también entre las regiones), los planes tendrían que compartirse en los ámbitos nacional y europeo, con el objeto de **construir una gobernanza ascendente con distintos niveles en los mercados laborales** y para orientar mejor el libre tránsito intraeuropeo de personas y una estrategia común para la migración.

Con el propósito de luchar contra la irregularidad y la explotación de los migrantes irregulares, sería conveniente garantizar la entrada a los mercados laborales con estatus legal, a los trabajadores migrantes ya establecidos en la UE pero que carecen de un estatus definido de empleabilidad a causa de su «limbo legal».

<sup>21</sup> Por ejemplo, hay evidencia de que el cambio a una economía verde tiene un doble beneficio. Esas políticas crean más empleos en energía renovable, en infraestructura de transporte público y en tecnologías energéticas para conservación/eficiencia de los sectores residencial, comercial e industrial, a la vez que coadyuvan a la crisis climática mundial. La Red de Energía Verde de Canadá ha demostrado cómo una asignación de 5 por ciento del presupuesto federal puede crear un millón de puestos de trabajo en un plazo de cinco años y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta en 35 por ciento (GEN, s/f).

## *Sistemas eficaces de reconocimiento de credenciales y un compromiso compartido con la equidad y la no discriminación*

Introducir sistemas imparciales de reconocimiento de credenciales para las destrezas de los migrantes y mejorar su acceso a información clara que regule los requisitos profesionales, conduciría a la previsibilidad en cuanto a las normas de empleo y definiría mejor los procedimientos y procesos indispensables para trabajar en diversos campos.

Elaborar instrumentos con la intención de reconocer de modo efectivo y rápido las habilidades y credenciales reales de los recién llegados puede ayudar también a prevenir abusos laborales, a asegurar tratos justos y a combatir la xenofobia. La capacidad y la determinación de reunir información sobre los perfiles y las capacidades de los migrantes son, verdaderamente, desiguales en toda la UE. Cuando las personas desembarcan en las fronteras de la UE se sabe muy poco o nada acerca de sus cualificaciones o conocimientos, a pesar de que ello contribuiría a canalizar sus capacidades en beneficio de la persona y del espacio al que arriban. Asimismo, llenar esta laguna de información es clave para permitir su transición legal al mercado laboral formal.

Para este fin, sería entonces útil **armonizar y optimizar las políticas a escalas nacional y europea** relativas al proceso de reconocimiento internacional de credenciales y cualificaciones, así como la experiencia laboral previa, situación que igualmente hace este proceso más transparente y accesible.

Muchos migrantes enfrentan enormes dificultades al lidiar con un proceso que a menudo es largo, costoso, en ocasiones «misterioso» y, por lo tanto, frustrante. Una evaluación de las cualificaciones de los migrantes potenciales, aunado a la disponibilidad de una amplia gama de información (mediante portales especializados, consejería en línea y apoyo previo a la salida), que incluso se provee antes de la llegada al país de destino, añadiría previsibilidad a los migrantes y empleadores. Tales procedimientos aumentarían la conciencia de los recién llegados en cuanto a sus opciones y oportunidades en el mercado laboral del país de destino, además les permitiría prepararse para entrevistas de trabajo y para incrementar sus habilidades lingüísticas —crearían de esa forma mejores oportunidades de integración.

Las metodologías objetivas de evaluación (proporcionadas por las partes interesadas) con relación a las credenciales, las habilidades y la experiencia de los migrantes harían posible mitigar la inconsciente discriminación o prejuicio, y

enfrentarían la xenofobia y el racismo sistemáticos —lo que soportan los migrantes cuando buscan un trabajo.

Otra herramienta, usada en Canadá por citar un caso, es el llamado programa de tutorías, que iguala a los profesionales con formación internacional con aquellos que residen en los países receptores. Es típico que los mentores introduzcan a los inmigrantes a sus redes profesionales, de esa manera los ayudan a identificar empleadores potenciales y los asesoran en realidades culturales específicas, con lo que aceleran la integración de los recién llegados dentro del mercado laboral.

Las medidas encaminadas a facilitar el acceso a los recién llegados en los mercados laborales deberían acompañarse por políticas que aborden las inequidades socioeconómicas existentes en los países y las comunidades receptores, por ejemplo, mediante la creación de oportunidades laborales. La meta debería ser que los migrantes complementen a los trabajadores nativos en lugar de reemplazarlos, para evitar una fuerte segmentación del mercado laboral y el agravamiento de las divisiones sociales.

Desafiar a la xenofobia y al racismo, evitar el abuso y promover la integración de los migrantes en los mercados laborales, así como prevenir el *dumping* social, puede remediarse mediante la reorientación del lenguaje. En la actualidad hay un uso extendido de términos como «altamente calificados» o «poco calificados» (y el discurso político y la legislatura a escalas europea y nacional refleja esta distinción); sin embargo, estos términos con frecuencia dejan de lado las competencias reales de los migrantes —quienes comúnmente son empleados en trabajos que no reflejan sus habilidades, conocimiento y educación. Estos términos disfrazan de manera sutil una actitud xenofóbica, incluso racista, sexista y elitista. En adición, **tienden a desestimar y hasta negar las verdaderas habilidades inherentes en ciertas ocupaciones.** Un término más apto podría ser «salario bajo» y «trabajos precarios». Por ejemplo, el cuidado infantil o de personas mayores, oficios ocupados sobre todo por mujeres, se consideran trabajos poco calificados, aun y cuando este tipo de actividades requieren una amplia gama de habilidades sociales, paciencia, perspicacia, empatía. Expresiones como «salario bajo» y «salarios altos» denotan mejor la realidad de los trabajos a los que se refieren, sin estigmatizar al titular o hacer menos su historia personal.

## Conclusión

Las elecciones europeas de 2019 y la inauguración de una nueva Comisión Europea, con un componente progresista notable, brindan la oportunidad de dirigir a la UE y a sus Estados miembros hacia políticas migratorias internas con una mayor inclusión en el ánimo de conseguir una cooperación externa más equitativa con los países de origen y tránsito.

Con la intención de alcanzar las nuevas políticas y promover las medidas que sugerimos, la UE debería ejercer totalmente las responsabilidades y competencias que se le otorgaron con el Tratado de Lisboa. Somos conscientes de que el Tratado preserva y garantiza «el derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de tercer país procedentes de terceros países con el objetivo de buscar trabajo por cuenta propia» (art. 79, par. 5). Aunque también otorga al Parlamento y Consejo Europeo, de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, la habilidad para adoptar medidas sobre las condiciones de entrada y residencia, y sobre la definición de los derechos de los nacionales de terceros países que radiquen legalmente en un Estado miembro (art. 79, par. 2). Pese a que esta competencia se ha ejercido en años anteriores, se puede hacer mucho más dentro de sus límites, si se defienden la visión, el coraje y la voluntad política para lograrlo.

Es crucial para Europa alejarse de su visión eurocentrista y de los intereses europeos *considerados*, y en su lugar dirigir la migración conforme a la lógica global que exige una visión y medidas mundiales. Desdeñar de modo persistente las profundas inequidades que son la base de la migración, ignorar las perspectivas de los países de origen e intentar la imposición de una agenda europea cifrada en el miedo, puede reducir a corto plazo el número de personas que llegan a Europa; no obstante, también se agravarán las condiciones ambientales y socioeconómicas que inducen a las personas a migrar como primera opción.

Repensar la política migratoria de Europa demanda una sólida voluntad, política y coraje. Adicionalmente, se presentará una firme resistencia por parte de un número importante de actores, quienes o bien se oponen tenazmente a la migración por razones ideológicas o utilitarias, o bien temen tomar un giro que pueda ser impopular entre los votantes. En este último caso, los malabarismos entre posiciones incoherentes quizá provocarán el descontento de una u otra parte del electorado y, a la larga, resultarán contraproducentes.



En ese sentido, correr el riesgo de cambiar la perspectiva y la narrativa de los ciudadanos europeos es algo justificado y digno. Los migrantes son personas con plenos derechos y aspiraciones, cambiar la línea de la trama política manifiesta una oportunidad progresiva para Europa. En lugar de atrincherarse en fronteras cada vez más duras, la UE debe actuar como un actor mundial justo. La reforma de sus relaciones con los países de origen y tránsito, y en concreto con los países africanos, a partir de la necesidad de apoyar sus desarrollos sostenibles y de manera conjunta controlar mejor la migración, es categóricamente algo que debió hacerse hace mucho tiempo.

## Referencias

- Castles, Stephen y Raúl Delgado Wise (2008), *Migration and development. Perspectives from the South*, Organización Internacional para las Migraciones, Ginebra.
- European Commission (2018), «Results of special Eurobarometer on integration of immigrants in the European Union», *European Commission*, en [https://ec.europa.eu/home-affairs/news/results-special-eurobarometer-integration-immigrants-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/results-special-eurobarometer-integration-immigrants-european-union_en)
- Eurostat (25 de octubre de 2019), «First residence permits issued in the EU Member States remain above 3 million in 2018», *Newsrelease 164*, en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10189082/3-25102019-AP-ENpdf/95e08bc8-476d-1f7d-a519-300bdec438cb>
- Fargues, Philippe (2018), «Maintaining Europe's place in the world», en Raffaele Marchetti (ed.), *Debating migration to Europe*, Abingdon, Routledge.
- Fondazione Leone Moressa (2019), *Frontiere chiuse, ma non per tutti. I paesi europei che attraggono lavoratori immigrati*.
- Foundation for European Progressive Studies (FEPS) (2018), *Prioritising people: a progressive narrative for migration*, Bruselas, FEPS, en <https://www.feps-europe.eu/component/attachments/attachments.html?task=attachment&id=139>
- Frontex (8 de enero de 2020), «Irregular migration into EU at lowest level since 2013», *Frontex*, en <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/flash-report-irregular-migration-into-eu-at-lowest-level-since-2013-n5pHiA>
- Giovannetti, Giorgia y Mauro Lanati (2016), «Migration and development: a focus on Africa», en Anna Triandafyllidou (ed.), *Routledge handbook of immigration and refugee studies*, Nueva York, Routledge, pp. 236-238.

- Green Economy Network (GEN) (s/f), «One million climate jobs challenge», en <https://greeneconomynet.ca/one-million-climate-jobs-challenge/>
- Groenedijk, Kees (2019), «Legal Migration», en Marie de Somer, Philippe de Bruycker y Jean Louis de Brouwer (eds.), *From Tampere 20 to Tampere 2.0: towards a new European consensus on migration*, European Policy Centre.
- International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) (2016), «Sustainable development goals lead to lower population», IIASA, en <https://www.iiasa.ac.at/web/home/about/news/161129-sdg-pnas.html>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2019), *World Migration Report 2020*, en <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020>
- United Nations (s/f), «Our growing opulation», *United Nations*, en <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/population/index.html>
- Taran, Patrick (2018), *Migration, development, integration and human rights. Global challenges in the 21st century*, Informe de Política Migratoria Mundial para la Consulta Parlamentaria Mundial sobre la Migración Internacional y el Pacto Mundial sobre la Migración, en <https://www.ipu.org/download/6193>
- Zupi, Marco (2019), «Sviluppo sostenibile, democrazia e migrazioni in Africa», en Petra Mazzeti y Sebastiano Ceschi (eds.), *Ripartire dall'Africa. Esperienze e iniziative di migrazione e di co-sviluppo*, Roma, Donzelli Editore.

