
Migración hacia la Unión Europea y España. Debates, análisis y reflexiones en clave de los derechos humanos

Migration to the European Union and Spain. Debates, analyzes and reflections on key human rights

Paola Contreras Hernández*

Recibido el 15 de abril de 2016, aceptado el 15 de junio de 2016

Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar, por medio de los principales cuerpos normativos de la Unión Europea (a nivel general) y de España (a nivel local), la relación entre migración y derechos humanos. Los resultados muestran que si bien las disposiciones normativas destacan y promueven el respeto y protección de los derechos humanos, en la práctica se observa una disociación de estos principios principalmente por la forma en que se *gestionan* las migraciones. La lectura en clave de los derechos humanos, permite visibilizar y cuestionar algunos puntos críticos sobre los grados de control, discriminación y criminalización hacia la migración; facilitando una reflexión sobre la dificultosa trama en la cual se ven envueltos, tanto a nivel jurídico, penal como socio-cultural.

Palabras Clave: Políticas migratorias, Gestión de la migración, Cuerpos normativos europeos, Ley de extranjería.

Abstract

This article aims to analyze, through the main regulatory bodies of the European Union (at general level) and Spain (at local level), the relationship between migration and human rights. The results show that while the regulatory provisions highlight and promote respect for and protection of human rights, in practice there is a dissociation of these principles mainly because of the way that managed migration. Reading in terms of human rights, allows you to visualize and questioning some critical points about the

* Licenciada en Historia y Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Máster en Sociología, Universidad de Barcelona. Doctoranda en Sociología, Universidad de Barcelona. Miembro del grupo de investigación COPOLIS: *Comunidad, Bienestar y Control social*, adscrito a la Universidad de Barcelona. Email: paolaandreacontrerashernandez@gmail.com

degree of control, discrimination and criminalization to migration. It also facilitates a reflection about the difficult plot in which are involved, both judicial, penal and social-cultural.

Keyword: Migration Policies, Migration Management, European regulatory bodies, Law of aliens.

Introducción

Una de las inquietudes que surge actualmente en la zona euro, se relaciona con la selectividad y control establecido hacia la migración, y que en la actualidad involucra no solamente a quienes han decidido emigrar de sus países por diversas causas, sino también a todos los que solicitan asilo y que entran en el estatuto de refugiados/as¹. Numerosos son los ejemplos que podríamos enunciar para evidenciar cómo la migración se ha constituido en un fenómeno problemático a los ojos de las autoridades de la Unión Europea (EU), ya que su presencia tensiona las relaciones con la población autóctona debido a que trabajan por menos dinero y eso hace que los salarios disminuyan; además porque “la mayoría de inmigrantes entran en el territorio español a través de los barrios obreros donde compiten con los trabajadores existentes en el país por puestos de trabajo, vivienda social, escuelas públicas, servicios sociales y otros recursos públicos” (Navarro, 2008:14); es decir, la imagen de enemigo/a está latente en parte del discurso político-social.

Para autores como Beck (2002:48-53), la sociedad globalizada trae riesgos y uno de éstos sería la migración internacional, proyectándose como una de los **principales ejes de inestabilidad socioeconómica y debilitamiento de la identidad cultural**. Este escenario impulsa un **discurso homogéneo, tanto a nivel gubernamental como social, de la necesidad de excluir esta peligrosidad del hábitat social**. Desde este enfoque, las teorías críticas del control social advierten sobre la relación

¹ La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiado (1951), aplica el “termino” refugiado/a a la o las personas que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuere del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él” (Art. 1, a.2).

que los Estados establecen con los flujos migratorios, como también la expansión de los dispositivos que buscan impedir y/o prevenir alteraciones sociales y acciones desviadas, acrecentando la percepción coercitiva en el cuerpo social.

Por tanto, en este artículo se analiza la asimétrica relación entre migración y derechos humanos, a través de los principales cuerpos normativos de la EU –a nivel general, y de España –a nivel local-; lo cual posibilitará visibilizar y cuestionar algunos puntos críticos sobre los grados de control, discriminación y criminalización hacia la migración. Asimismo, facilita una reflexión sobre las circunstancias en la cual se ven envueltos los y las migrantes, a nivel jurídico, penal y socio-cultural. El eje gira en torno a una relectura de los derechos humanos en el contexto migratorio actual, siendo necesario entender cómo los dispositivos institucionales van definiendo la figura de lo “seudo-humano” y cuya práctica se traduce –en muchas ocasiones- en inhumanas. Cabe señalar que un elemento central en este artículo, gira en torno a cómo, la imagen de “seudo-humano”, está determinada por una subalternización que se define y genera alrededor de la noción moderna de *raza*, la cual actúa como un pilar eje que divide, separa, diferencia y establece una relación jerárquica que acentúa los binarios superior/inferior, visible/invisible, ser/no-ser (Fanon, 2010). De ahí la importancia de indicar que “la idea de raza no se desentiende de su origen y tiende a mantener (aunque con variaciones y excepciones ligadas de su historia colonial local de distintos lugares, o a momentos históricos particulares) lo indígena y lo negro como categorías preferenciales de la deshumanización racial en la modernidad” (Maldonado-Torres, 2007:133).

Desde este marco de análisis, se indagará como España -el segundo país con mayor presencia de inmigrantes de la UE-, ha gestionado y controlado las “oleadas” migratorias. Para situarnos, se comienza con una presentación general sobre las migraciones como fenómeno global, luego se analizan los cuerpos normativos que han definido la política migratoria de la UE, posteriormente se aborda cómo el Estado español ha afrontado y gestionado la migración en términos legales/normativos, y por último se presenta un reflexión crítica de como los derechos humanos están siendo violentados por los marcos jurídicos anteriormente expuestos, terminando con consideraciones finales que a modo de interrogantes buscan proponer alternativas a la cuestión tratada.

Globalización y Migración: Configuración del nuevo paradigma criminalizador

Cuando se escucha en los medios de comunicación temas referentes a la migración, se pone un especial énfasis a la dimensionalidad que ha alcanzado en la actualidad este “fenómeno” (Calavita 2005). No obstante, el movimiento *trans-nacional* de personas ha sido una constante en la historia, sólo que hoy está mucho más presente en el imaginario social debido a una construcción discursiva que la presenta como amenaza que desestabiliza los sistemas democráticos y pone en peligro las identidades culturales (Agrela 2002). Pero, será acaso que hay mayor movilidad internacional a causa del aumento de la población mundial (Lacomba 2002), o se debe a que la precarización y asimetrías estructurales que origina el sistema capitalista en los denominados países *subdesarrollados– periféricos*, motiva la necesidad de emigrar? Para Mezzadra “no hay capitalismo sin migración (...) los regímenes migratorios proporcionan un ángulo por el cual se reconstruyen complejas formas de sujeción de la mano de obra al capital” (2012: 164). Es decir, las migraciones responden a fenómenos globales que reflejan la relación entre modernización y dependencia, en el cual “los procesos de globalización neoliberal están incidiendo de manera directa sobre la forma en que se gestionan las migraciones” (Barbero 2010: 7). Es por eso que al conjugar migración, capitalismo y globalización se produzcan inquietudes en relación al respeto a los derechos humanos (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe 2008).

En el contexto actual, la migración -desde las lógicas nacionalistas- es situada como causante de problemas relacionados con la inseguridad social y el desempleo en el país de destino; emplazándola como chivo expiatorio para justificar medidas de control, disuasión y represión frente a esta “invasión silenciosa”.

Esta situación, ha generado controversias que invitan a preguntarse:

¿Hasta qué punto se derrumban, en estos tiempos, los obstáculos a la libre circulación humana por el globo? O mejor dicho, ¿cuáles fronteras se eliminan y cuáles se fortifican? ¿Qué consecuencias tienen las regulaciones establecidas a estos desplazamientos? ¿Qué posibilidades de incorporación activa a la vida política, social y económica tienen aquéllos que llegan a estas sociedades en busca de refugio, de trabajo, o de cambios en sus condiciones de vida? (Briceño 2004: 201).

Estas preguntas toman un cariz complejo al observar cómo los gobiernos europeos han establecido rigurosas trabas al libre acceso y tránsito de los/las inmigrantes, consolidando la imagen panóptica de esta nueva Comunidad Europea. Esta situación se ha visto potenciada por el desarrollo de un discurso que pone el acento en la problemática relación que existiría con la población extranjera, agudizando actitudes xenófobas bajo la simbiosis “*diferente–igual-peligroso*”, construyendo estereotipos que provocan exclusión social -entre otras cosas- por su no ciudadanía; una diferencia normativa entre aquellos que son miembros de la comunidad europea y los nacionales de terceros países² (véase el art. 1.3 de la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000 del Estado español).

En España por ejemplo, la percepción social hacia el/la inmigrante se grafica en la encuesta “actitudes hacia la inmigración” realizada en el año 2012 por Centro de Investigación Sociológica (CIS). Ésta refleja que un 38% de los entrevistados/as considera que la presencia de extranjeros/as es excesiva en el país; un 17% piensa que aquellos que se encuentren en situación irregular deberían ser expulsados; y un 69% cree que las leyes que regulan la entrada y permanencia de extranjeros/as son demasiado flexibles y/o tolerantes. Por último, con respecto al trato que españoles tienen hacia éstos un 34% manifiesta que lo hace con desconfianza, y un 22% señala que con su presencia aumenta la delincuencia y la inseguridad.

Estos datos permiten bosquejar una radiografía –con un matiz negativo y criminalizador- sobre la percepción social hacia el/la inmigrante. Es en este contexto que se advierte un giro punitivo hacia la regulación migratoria, pues las “leyes hacia los inmigrantes [son] cada vez más restrictivas, fronteras militarizadas, aumento de encarcelamiento y/o detenciones por faltas administrativas, deportaciones sistemáticas, especialmente en contextos europeos” (De Giorgi 2010: 148). El paradigma emergente de la inseguridad ciudadana fortalece la imagen del enemigo social, propiciando un sesgo discriminador y selectivo del sistema penal, dirigido a los/las inmigrantes como potenciales receptores del aparato punitivo-institucional (Naredo 2004). Este punto de vista cobra fuerza cuando se analizan las cifras que otorga el Ministerio del Interior (español) sobre el incremento en un 315% de inmigrantes en las cárceles españolas desde 1996 al 2012. En la UE, el promedio de

² El Parlamento y Consejo europeo en la Directiva 2008/115/CE, en el art. 3.1 define a una nacional de un tercer país a cualquier persona que no sea ciudadano de la UE.

encarcelamiento es de 443/100.000, en el cual los extranjeros tienen una media de 6.2 (De Giorgi 2010).

Para algunos autores/as, la UE actuaría bajo una doble moral, ya que por una parte, “los inmigrantes parecen ser bienvenidos, siempre que lo hagan de manera regular y cumpliendo los criterios de los *guestworkers*, por otra parte, se imponen condiciones que limitan sus derechos y hasta se cuestiona su plena capacidad como ciudadanos” (Escartín, Vargas 2008: 36). A ello se añade el miedo como factor relevante en las políticas migratorias, pues éste actúa sobre el mercado laboral (miedo a perder el trabajo) y sobre la identidad nacional (miedo a la diferencia cultural). Este último punto se entendería por una subestimación a la cultura del “otro/a”, fijando una jerarquía en la cual los países europeos ostentarían el estatus de modernos mientras que los “otro/a” serían calificados de retrasados, bárbaros o folklóricos. (Jusová 2011). En esta línea, Calavita (2005) señala que la racialización de la población inmigrante actúa como mecanismo de exclusión, lo que a su vez, conlleva el despliegue de imágenes distorsionadas que los identifican con tráfico de drogas, de personas, migración ilegal, prostitución, etc.

En la actualidad existen diversas razones que justifican por qué la migración es considerada una categoría de riesgo. Primero, la llegada de “nuevos habitantes” no es aceptada ni bienvenida debido a la crisis financiera que vive Europa, la que ha generado un aumento del desempleo, precariedad social y crisis del Estado de bienestar. Segundo, el llamado *terrorismo islámico* y su efecto en el desarrollo de una *islamofobia* en parte del tejido social. Tercero, la mal llamada crisis de los refugiados/as³ -provocada por las guerras en el Oriente Próximo y África- ha generado amplios debates políticos, diplomáticos y sociales sobre la idoneidad de recibir a “estos/as”, considerando las actuales condiciones socioeconómicas y el peligro que puedan infiltrarse terroristas en las filas de quienes piden asilo y refugio. Esto ha posicionado algunos a favor de abrir las puertas y otorgar asilo, mientras que otros se debaten en consensuar las “cuotas” para cada país, siempre y cuando no afecte su integridad y estabilidad. Hungría por ejemplo, ha manifestado no estar obligada ni dispuesta a recibir refugiados; ha cerrado sus fronteras decretando (por medio de una modificación de su ley de migración) que es delito cruzarlas ilegalmente y quienes lo hagan están expuestos a tres años de prisión. Por su parte, Croacia ha cerrado siete

³ Indicamos que la crisis no es de los refugiados/as, sino que ésta es una crisis del propio modelo europeo, ya que no ha sabido organizar de manera adecuada y en base al respeto a los derechos de las personas, la afluencia de miles que llegan producto de las guerras que se están viviendo en distintas partes del mundo.

de sus ocho pasos fronterizos con la vecina Serbia y ha comenzado a transportar a cientos de refugiados hacia Hungría (El país, 18 de septiembre de 2015). Este escenario pone en cuestión la viabilidad del espacio de Schengen que en 1995 suprimió las fronteras internas de los países miembros de la UE⁴.

A la hora de entender cómo operan los Estados que más reciben inmigrantes, es prioritario profundizar en sus políticas migratorias, ya que por medio de éstas se puede vislumbrar si existe (o no) una predisposición normativa a limitar los derechos fundamentales de los y las extranjeras. Para Arango (2005) las políticas migratorias que ha desplegado la Unión Europea se pueden resumir en dos: control e integración. No obstante, ésta última estarían en tela de juicio al estar subsumidas en un papel secundario y meramente formal (Barbero 2010), prevaleciendo el control y la seguridad interna basado en un fundamentalismo estatal y no multicultural (Zapata-Barbero 2001). En este sentido, las políticas de gestión de las migraciones internacionales en los últimos veinte años, han tomado un camino que establece una intervención entre agentes estatales y públicos para aumentar un control social, punitivo y selectivo, poniendo en entredicho los discursos que acentúan la importancia de la integración de los foráneos/as (Barbero 2010).

Construcción normativa de la Europa Fortaleza

La construcción del cuerpo normativo de la UE en materia migratoria, ha estado influenciado -en gran medida- por un discurso que acentúa la desregularización en la entrada y presencia de inmigrantes. Según la Organización de Naciones Unidas (ONU), en 2005 el número de migrantes internacionales alcanzó los 191 millones de personas, de los cuales Europa acogió un 34% del total; América del Norte el 23%; Asia el 28%; África el 9%; América Latina y el Caribe 3%; y Oceanía el 3% (Organización de Naciones Unidas 2005). Como se observa, durante este periodo más de la mitad de la población migrada tuvo como destino Europa y EE.UU. Para el 2013 el número de migrantes internacionales alcanzó a 238 millones, representando un 3,2% de la población mundial, siendo Europa y Asia (en conjunto) las que recogen casi las dos terceras partes del total de migrantes internacionales (ONU 2014), “la

⁴ Para López, las migraciones internacionales han generado que otros tipos de fronteras desaparezcan, “en primer lugar, los límites físicos, territoriales del Estado; en segundo lugar, el perímetro de la ciudadanía y de la pertenencia definida por la asignación de derechos de naturaleza liberal y, en tercer lugar, el contorno de las comunidades nacionales en términos de identificación o afiliación natural” (2002: 85)

migración internacional neta (el número de inmigrantes menos el número de emigrantes) se ha convertido en una de las principales fuentes de crecimiento de la población en las regiones más desarrolladas” (ONU 2013, 17).

En función de ello la UE desarrolló una política común de asilo, migración y control de las fronteras exteriores, destacando la prohibición de todo tipo de discriminación, especialmente la ejercida en función del “sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo” (Carta Derechos Fundamentales UE 2000: art. 21). La relevancia que se da a la no discriminación, se vincula con el art. 14 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales firmado en 1950 por los gobiernos miembros del consejo Europeo; la UE adhiere al convenio al introducirlo en el apartado 2 del art. 6 del Tratado de la Unión Europea y ratificado en 2007. Se instala, de este modo, el discurso de la legitimidad de los seres humanos en cuanto a derechos, independiente de no ser ciudadanos del espacio común europeo. Sin embargo, a la hora de justificar las medidas que han desarrollado para enfrentar el “problema” de la migración, se señala que éste es un fenómeno que no ha sido controlado de manera adecuada y que puede perjudicar la cohesión social de los Estados miembros; por lo cual, proponen desarrollar estrategias comunes que permitan abordarla de forma apropiada sin caer en discriminación y negación de derechos hacia/para las personas.

El Tratado de la Constitución Europea (TCE), estableció en materia de control de las fronteras, asilo y migración una política cuyo objetivo es “garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores, [instaurando] progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores” (Tratado de la Constitución Europea Art, III: 265). De ahí que el Parlamento europeo adoptara en el año 2005 el Enfoque Global de la Migración que derivó en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (2008). Éste ratificó que las cuestiones migratorias son parte fundamental de las relaciones exteriores de la Unión que busca favorecer una correcta asociación entre migración y desarrollo (Consejo Europeo 2008).

A partir del tratado de Ámsterdam -que entra en vigor en 1999-, se formalizan las competencias comunitarias en lo referente a la inmigración, asilo y control de las fronteras, “se trata de una comunitarización de la materia extranjería, que se vincula a la libre circulación de personas” (López-Romero 2006: 90). Si bien la orientación se

basa en la libre circulación, al analizar las medidas desarrolladas se observa la implementación de mecanismos que controlan la llegada de inmigrantes bajo el pretexto de impedir la migración irregular⁵. Es en este contexto que se crea la Agencia Frontex, cuyo objetivo se centra en la gestión y cooperación integrada de las fronteras exteriores y que tiene entre sus funciones:

Prestar asistencia a los Estados miembros para la formación de sus guardias de frontera desarrollando normas comunes de formación. Seguir la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores. Proporcionar a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones de retorno conjuntas. Desplegar equipos de intervención rápida en las fronteras en los Estados miembros que se enfrenten a situaciones urgentes y excepcionales debido, por ejemplo, a la afluencia masiva de inmigrantes clandestinos” (Agencia europea para la gestión de las fronteras. Síntesis Reglamento (Consejo Europeo (CE) 2004).

En el año 2011 el Parlamento y Consejo europeo por medio del Reglamento 1168/2011 modifica el reglamento 2007/2004 por el que se crea Frontex, los argumentos para dicha modificación se centran en las tensiones y presiones que deben afrontar los Estados miembros -con fronteras exteriores- a causa de la diáspora de refugiados que buscan entrar en sus territorios. Esta reforma busca reforzar los poderes de la agencia, destacando que se respetarán los derechos humanos fundamentales en las operaciones a realizar, prevaleciendo el derecho a la dignidad humana, la prohibición de torturas y malos tratos, derecho a la libertad y seguridad, al asilo y al principio de no devolución (Art. 1.2). A ello se suma lo que estipula el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, el cual se garantiza el derecho al asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de refugiado⁶. Sin embargo, el presidente de

⁵ Se entiende por migración irregular, desde una perspectiva político-institucional, a las personas que se encuentran en un país sin los permisos de residencia para ello, o que cruza las fronteras sin atender los requerimientos legales (Portal de Inmigración de la Unión Europea). http://ec.europa.eu/immigration/que-no-hacer/como-entrar-en-la-ue/cruzar-las-fronteras-de-la-ue_es#EUbordercontrol

⁶ En esta convención (que entrada en vigor el 22 de abril de 1954) se define a quienes se aplicará la categoría de refugiado, y por otra se establecen las normas y reglas para garantizar el asilo a quienes lo solicitan, como también la responsabilidad de las naciones que lo otorgan.

la Comisión Europea solicitó a Frontex un documento con nuevas medidas que permitan disminuir los movimientos de personas que solicitan asilo y refugio. Dentro de éstas destaca el querer concentrar a los refugiados/as en centros cerrados para que no puedan salir del primer país europeo en el que recalán, como también los controles en las fronteras internas, y dotar el despliegue de 400 policías en la frontera entre Eslovenia y Croacia (El país 25 septiembre, 2015).

Otro dispositivo que ha desarrollado la UE para el manejo y gestión migratoria, ha sido el Sistema de Información de Visados dirigido a una política común de visados y cooperación consular. Este sistema busca facilitar los procedimientos de solicitudes de visados, mejorar los controles en los puestos de paso de las fronteras exteriores y en territorio nacional, prestar asistencia en la identificación de cualquier persona que no cumpla o haya dejado de cumplir las condiciones de entrada-estancia-residencia, prevenir amenazas contra la seguridad interior de los países de la UE (Reglamento Consejo Europeo -CE nº 767/2008, art.2).

Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) indica que los Estados miembros tienen el derecho de establecer el volumen de admisión de nacionales de terceros países (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea art.79.2.d), fijando requisitos y condiciones de entrada y salida, definiendo los derechos para quienes residan legalmente, y disponiendo de la expulsión y repatriación de residentes en situación ilegal (TFUE art. 79. 3). En este contexto, la ONU hace hincapié en la “necesidad de promover y proteger de manera efectiva los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio (...) evitando aplicar enfoques que pudieran exacerbar su vulnerabilidad (ONU 2013:2).

Ahora bien, en 2008 el Parlamento y Consejo Europeo aprobó la Directiva 2008/115/CE relacionada con los procedimientos de los Estados miembros en cuanto a la regulación del retorno de los extranjeros/as no comunitarios que se encuentran en situación irregular. En ésta, por ejemplo, se amplía el tiempo de internamiento en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) hasta 18 meses; apostando por la privación de libertad como mecanismo para gestionar la presencia de migrantes en condición irregular; ampliando esta normativa a menores de edad. Estas medidas son vistas como mecanismos para restringir la libre circulación de la población inmigrantes, proyectando la construcción de una Europa-fortaleza que se consolida por medio de discursos, prácticas y estrategias punitivas y discriminatorias; observándose una

directa vulneración de derechos por tener un carácter restrictivo y que va en “contra de los principios constitutivos de la Unión basados en el reconocimiento de la dignidad intrínseca de las personas y en el respeto de los derechos humanos” (Nieto 2009: 39).

Dentro de los cambios políticos recientemente adoptados, se encuentra el Enfoque Global de la Migración y Movilidad (GAMM) impulsado en 2011 por la Comisión europea. En éste se instala un marco general para las relaciones de la UE con terceros países en materia de migración, centrado en el diálogo regional y bilateral entre los países de origen, tránsito y destino. La finalidad no se enfoca únicamente en acuerdos de readmisión, sino también el despliegue de medidas enfocadas al desarrollo y flexibilización temporal de la política de visados.

Otro cambio reciente surge en marzo de 2014 propuesto por la Comisión europea, con una comunicación titulada “Una Europa abierta, segura: ha llegado la hora de hacerla realidad”, ésta fue abordada en junio de 2014 por el Consejo Europeo donde se definieron para el periodo 2014-2020 las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE, en donde se programa la optimización de los beneficios de la migración legal y una gestión más eficaz de las fronteras. Por último, cabe destacar el cambio en la Agenda Europea de Migración que la comisión presentó en mayo de 2015. En ella se resaltó que la migración es una de las prioridades de la UE y sus medidas se orientan a hacer frente a la crisis en el Mediterráneo (a propósito de los refugiados) por medio de acciones concretas. A corto plazo, se definió multiplicar los recursos en el periodo 2015-2016 destinado a las operaciones que realiza Frontex. Una de éstas es la denominada operación Tritón (que se enmarca dentro del plan operativo que se despliega en el área marítima del Mediterráneo), la cual aumentó los recursos para las patrullas náuticas que facilitan el rescate de embarcaciones de inmigrantes: “Tritón desplegará 3 aviones, 6 buques de patrulla en alta mar, 12 patrullas costeras, 2 helicópteros, 9 equipos de información para recabar datos sobre los traficantes de inmigrantes y 6 equipos de identificación” (Europa Press, 26 de mayo de 2015). Otra medida se enfoca en el reparto temporal de los solicitantes de asilo que permita la reubicación en situaciones de afluencia masiva.

Si bien a nivel formal se proyecta la disposición de regular los flujos migratorios desde argumentos basados en la universalidad, justicia social y garantismo (Barbero 2010), detrás se esconde una distinción binaria entre ciudadanos/as europeos y no

Europeos, ciudadanos/as y residentes, entre regulares e irregulares⁷; confrontando a quienes disfrutan de todos los derechos versus los que tienen una limitación de ellos. De esta manera, cuando se crean derechos para ciudadanos y para extranjeros, se está definiendo una distinción en cuanto a garantías jurídicas que influye en la representación prototípica de la otredad (Sebastiani 2011).

Con respecto a ello, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2000) en el capítulo V señala que el estatus de ciudadano está relacionado con la pertenencia a la comunidad europea (definido por poseer la nacionalidad de uno de los Estados miembros), lo cual otorga derechos y deberes que se constituyen como herramienta de inclusión política, social, civil, económica y cultural. Sin embargo, ello no se extiende a los inmigrantes, configurándose, por tanto, como un instrumento de exclusión. De ahí que sea necesario transformar el concepto tradicional de ciudadanía e incluso el de soberanía, pues ambos muestran la dialéctica relación entre cohabitación/conflicto - inclusión/exclusión que se genera entre ciudadanos y extranjeros (De Lucas 2002). En este punto se produce una antítesis entre el universalismo de los derechos humanos y la limitación que establecen los Estados a través de la propia ciudadanía. Esta tensión surge con la divergencia conceptual entre hombre y ciudadano, es decir, cuando se proclaman los derechos humanos no existía tal diferenciación, “hoy el universalismo de los derechos humanos es puesto a prueba por la presión en nuestras fronteras de hordas de pueblos hambrientos, de modo tal que ser una persona ha dejado de constituir una condición suficiente para poseer dichos derechos” (Ferrajoli 1998: 176).

En el contexto migratorio, no es posible pensar la ciudadanía como un fundamento de igualdad, ya que las personas son definidas a partir del estatus al cual pueden acceder (residentes, refugiados, inmigrantes; etc.), y con ello se definen los derechos a los que pueden acceder. La pregunta, entonces es por qué la ciudadanía para los inmigrantes no se contempla en la agenda política de la UE; y es quizás ésta una de las cuestiones claves a la hora de repensar los derechos humanos y su aplicabilidad en los contextos actuales de gran movilidad transnacional.

⁷ Por situación irregular se refiere a la “presencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del Código de fronteras Schengen u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro” Directiva 2008/115/CE art. 3.2.

Ley de Extranjería y otras normativas españolas: Debates y contribuciones

El incremento de los flujos migratorios en el caso español ha tenido un profundo impacto sobre el sistema laboral,

[...] la mitad de los nuevos empleos creados entre 1995-2005 fueron ocupados por extranjeros, que han pasado de representar el 4% de los afiliados a la seguridad social en 2001 a más del 10,5% a finales de 2010. La mano de obra inmigrante ha favorecido la transición de los trabajadores autóctonos hacia otros empleos con mejores condiciones laborales (Fuentes, Callejo 2011: 8).

Para la Secretaría General de Inmigración y Emigración del gobierno de España, la población inmigrante presenta cambios significativos, su presencia al año 2012 se redujo en 117.918 (2,3%) llegando a 5.118.112; las nacionalidades con mayor variación en el último tiempo son la rumana (-3,2%), marroquí (-1,9%), inglesa (2%), ecuatoriana (-7,4) y colombiana (-5,45), boliviana (-9%), argentina (-6%), brasilera (-9,9), peruana (-5,7%). Con ello, a lo largo de 2012 los saldos migratorios volvieron a ser negativos, acreditando que las dinámicas migratorias actuales muestran una tendencia a la disminución, lo que para muchos expertos responde a la compleja situación económica que vive el país reflejado en el alto índice de desempleo que al año 2013 alcanzó el 27%.

Considerando que la Unión ha establecido lineamientos comunes para enfrentar el tema migratorio, es importante destacar que el caso español

Presenta connotaciones muy particulares, en tanto que cuestiones como el cambio en los flujos migratorios, la politización del fenómeno inmigratorio y el (re)encuentro y rechazo hacia el “otro cultural” vienen a ejercer una particular repercusión sobre la manera en que la cuestión migratoria está siendo pensada, instrumentalizada y gestionada (Agrela 2002: 96).

Desde la década de los ochenta, España se precipita a una transición en el tema migratorio pues pasa de ser un país de emigración a uno de inmigración, creciendo en intensidad en los primeros años del siglo XXI. Su incorporación en la UE obligó a crear la primera Ley de extranjería de 1985 “se trató de una legislación muy restrictiva para los extranjeros y donde primó el enfoque policial” (Sánchez 2011: 249). Con ésta se

inaugura un nuevo periodo en la política migratoria, que ahora debe gestionar los flujos como un país receptor.

Entrado el siglo XXI el derecho de extranjería está regulado por la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su Integración Social. En teoría intenta facilitar la estabilidad, integración y promoción social de los extranjeros/as (Álvarez, 2000). Sin embargo, al ser reformada en menos de un año de su promulgación “nació parcialmente muerta y a pesar de que algunos de sus preceptos continúen vigentes, el modelo que la norma diseñada ha quedado desvirtuado por las sucesivas revisiones” (Solanes 2010: 83). Estos continuos cambios se observan, por ejemplo, en la reforma 14/2003 que acentuó el control de las fronteras abriendo un camino más ágil para las repatriaciones; con la modificación 2/2009 se indica que frente a los constantes cambios migratorios y al aumento de las normas comunitarias en esta materia, es necesario incorporar en el ordenamiento jurídico nuevos mecanismos que permitan adaptarse a los retos que implican estas transformaciones: perfecciona la canalización de migración laboral, aumenta la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, refuerza la integración, institucionaliza el diálogo con organizaciones que trabajan con inmigrantes, entre otros temas (Ley Orgánica 2/2009 Art. 2 bis. 2).

Ahora bien, La Ley Orgánica de Extranjería 4/2000 establece en el artículo 1.1 que se considera extranjeros a quienes no ostenten la nacionalidad española. Por su parte, la Constitución en su artículo 13 señala que “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”; reconociendo el derecho desde el principio de igualdad. Estas dos premisas legales son constitutivas, ya que por un lado, define la categoría de extranjero y, por otro, los derechos a los que pueden acceder.

Por otra parte, cabe señalar que también se han reformado algunas leyes que tienen una directa repercusión en la vida de los y las inmigrantes. Por ejemplo, la modificación al Código Penal (Ley Orgánica 5/2010 por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995) apuesta por políticas de retorno, en especial para aquellas personas que no tienen regularizada su situación administrativa. Para el caso de encontrarse condenado, la ley estipula que

Las penas privativas de libertad inferiores a seis años impuestas a un extranjero no residente legalmente en España, serán sustituidas en la sentencia por su

expulsión del territorio español, salvo que el juez o tribunal (...) aprecie razones que justifiquen el cumplimiento de la condena en un centro penitenciario en España” (Ley Orgánica 5/2010 art.89.1).

A esto se añade que en caso que se acuerde la expulsión y el extranjero/a no se encuentre recluido en un centro penitenciario, se procederá a ingresarlo en un centro de internamiento de extranjero (CIE), para así asegurar su expulsión (art.89.6). En este sentido existe una sintonía con la Ley de extranjería, pues el artículo 57.2 apunta que será causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya un delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados.

Si bien la Ley Orgánica de extranjería busca regular los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social, en la práctica establece una diferenciación entre ciudadanos españoles y comunitarios europeos (del mismo modo que lo establecen los cuerpos normativos de la UE) con los inmigrantes de terceros países. Para éstos, gran parte de sus derechos están sujetos a la obtención de residencia legal, sin ella difícilmente podrán acceder a la integración y/o servicios básicos. Así por ejemplo, la reforma⁸ de la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, modifica el artículo tres sobre la asistencia sanitaria. En ésta se reduce el acceso al sistema de salud pública a quienes se encuentren de manera irregular en el país, garantizando la atención gratuita sólo en casos de urgencias; generando segregación social y una vulneración al derecho sanitario. Esta medida se justificó para reducir el gasto público, limitar el turismo sanitario⁹ y los “abusos” de la población migrante en esta área.

La irregularidad administrativa complejiza la estancia de los inmigrantes al tener una alta probabilidad de ser detenidos y encarcelados en los CIE. Estos centros aparecen por primera vez en el ordenamiento jurídico español en 1985 en el artículo 26 de la Ley Orgánica 7/1985, y en 2014 se publica el Real Decreto 162/2014 (en

⁸ Real Decreto-ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

⁹ “El turismo sanitario en sentido negativo está asociado, claro está, a la práctica creciente los últimos años, realizada por extranjeros, para recibir un tratamiento gratis de la Sanidad Pública española. Esto se realizaba de diversas maneras, pero siempre con cierta dosis de fraude: por ejemplo pasar más de 6 meses en España para poder acceder a la tarjeta sanitaria española, o acudir a urgencias acentuando la sintomatología de una dolencia cardíaca” (Escuela de Organización Industrial (EOI) 2013: 13).

intonía con la Directiva 2000/115/CE¹⁰) que regula su funcionamiento, estipulando que éstos son centros públicos no penitenciarios destinados a la

Custodia preventiva y cautelar de extranjeros para garantizar su expulsión, devolución o regreso por las causas y en los términos previstos en la legislación de extranjería, y de los extranjeros que, habiéndoseles sustituido la pena privativa de libertad por la medida de expulsión, el juez o tribunal competente así lo acuerde en aplicación de lo dispuesto por el artículo 89.6 del Código Penal (art. 1.2).

Sin embargo, existe un limbo jurídico a causa de los “vacíos legales y la dualidad interpretativa, tanto de la Ley de Extranjería como de la Directiva Europea sobre las normas y procedimientos en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular” (Jarrín 2012: 304). Por ello diversas las Ong’s han denunciado cómo se han violados los tratados y/o acuerdos de la UE respecto a las devolución/expulsión de inmigrantes, haciendo referencia a la Carta de Derechos fundamentales de la UE, la cual establece que “se prohíben las expulsiones colectivas; nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes” (art. 19). Esta contradicción ha llevado a la asociación Tanquem els Cies, de la ciudad de Barcelona, a denunciar en reiteradas ocasiones las constantes devoluciones en “calientes” de inmigrantes llegados a Melilla o que se encuentran viviendo de manera irregular en el país; impidiendo que aquellos que son víctima de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, explotación laboral o tráfico ilícito de mano de obra, puedan denunciar y prestar colaboración como lo estipula la Ley Orgánica de Extranjería. Por su parte, el portavoz de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía (CGAE) Francisco Solans, en una entrevista a Europa Press afirma que en España se abusa del internamiento de inmigrante en estos centros, pues en 2013 fueron internados 9.002 inmigrantes de los cuales la mitad no fueron expulsados del país. Además señala que según la Ley de Extranjería el “internamiento es una medida única y exclusivamente limitativa de la

¹⁰ Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países que sean objeto de procedimientos de retorno, únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, especialmente cuando: a) Haya riesgo de fuga, o, b) el nacional de un tercer país que evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión. Cualquier internamiento será lo más corto posible y sólo se mantendrá mientras estén en curso y se ejecuten con la debida diligencia los trámites de expulsión.

libertad de ambulatoria, con el único objetivo de tener localizada a esa persona para poder ejecutar su expulsión y, por ello, si se está internando al doble de los que pueden ser expulsados, algo se hace mal” (Europa Press 17 de junio, 2014).

Según el Plan Plurianual español (2008-2013), uno de los elementos básico para el desarrollo de una política eficaz de asilo e inmigración es la aplicación de una estrategia que gestione de forma oportuna el retorno, sea éste forzoso o voluntario. Se prevé que con esta medida se pueda afrontar la creciente presión migratoria, y de paso, combatir la inmigración ilegal. En este sentido, la entidad encargada de gestionar y organizar el retorno forzoso de los inmigrantes en situación irregular es el Cuerpo Nacional de Policías; mientras que el retorno voluntario está gestionado y organizado por el Ministerio del trabajo e inmigración. Las acciones emprendidas durante estos años se han enfocado en vuelos de repatriación, destinados principalmente a Gambia, Mauritania, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Ghana, Nigeria, Senegal, Malí, Pakistán, Bangladesh, India, Sri Lanka, Colombia y Ecuador (Plan Plurianual 2008-2013); lo cual responde al desarrollo de convenios bilaterales de cooperación.

Estas medidas –según el Plan Plurianual-, ha mejorado la seguridad ciudadana al expulsar a aquellos/as que han puesto el peligro la estabilidad social y económica del país. Ello demuestra cómo se van definiendo los grupos de riesgos por medio de la estigmatización de la población migrada; provocando una contención exterior y control social hacia éstos/as, su confinamiento y/o expulsión del territorio” (Barbero 2010).

Si bien el Estado ha desarrollado medidas coercitivas para enfrentar la migración irregular y la irregularidad administrativa, observamos una actitud diferente con aquellos inmigrantes que se buscan emprender nuevos negocios en el país. Así, con la Ley 14/2013 de apoyo a los extranjeros y su internacionalización, se introduce una novedad en la legislación de extranjería puesto que su esencia restrictiva se debilita al ofrecer facilidades de entrada y permanencia para quienes busquen desarrollar actividades económicas en el país, destinados a inversores y emprendedores, como también a los profesionales altamente cualificados e investigadores. A pesar de ello, y recogiendo las palabras de Blanca Sánchez las políticas migratorias en España se definen “exclusivamente en políticas de control de flujos migratorios (salidas y llegadas) y en los objetivos de política migratoria relacionados con el mercado del trabajo (2011: 244).

Conclusión

Tras esta revisión de las políticas que ordenan y gestionan las migraciones dentro de la UE como en España, es preciso hacer una lectura crítica en clave de los derechos humanos.

En el 2014 la cifra de inmigrantes internacionales se sitúa alrededor de 242 millones a nivel global (Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2014). Un número bastante significativo y que ha llevado a plantear una nueva era de las migraciones que se caracteriza, según Castles y Miller (1998) por su globalización; aceleración y aumento del volumen de inmigrantes a escala global; por la heterogeneidad y diversidad de proyectos migratorios, por su feminización, politización y control de éstas. En la actualidad, según la CEPAL (2006) es necesario preocuparse por la protección de los derechos de las personas migrantes debido a que la movilidad internacional (o interregional) se ha convertido en una actividad peligrosa a causa de los abusos, trata de personas, discriminaciones, violencia, etc., que se intersecta con factores como la raza/origen étnico, nacionalidad, clase, edad, sexo, nivel formativo, situación administrativa.

Se hace rutinario ver el naufragio de embarcaciones con cientos de inmigrantes que intentan cruzar el mediterráneo y pisar suelo europeo, estando –muchos de ellos- a merced de bandas dedicadas al tráfico de personas. Amnistía Internacional indica que “el Mediterráneo es la ruta marítima más peligrosa para las personas refugiadas y migrantes. En 2014, más de 200.000 personas hicieron la travesía en condiciones enormemente arriesgadas y unas 3.500 murieron en el intento” (2015: 3).

Los derechos, que en el pasado (bajo una lógica liberal y burguesa) estaban sólo destinados a los ciudadanos/as (cabe señalar que hablamos del contexto europeo), se fueron ampliado al resto de la población debido a innumerables luchas sociales: por ejemplo, a los obreros por medio de la dignificación de la jornada laborales; pero hoy la discusión se centra en cómo los migrantes, al no ser considerados ciudadanos/as, pueden acceder y hacer efectiva su participación política y desarrollar un sentido de pertenencia a una comunidad. De ahí que cobra relevancia el concepto de ciudadanía activa (González, 2014), ya que éste hace referencia al asociativismo como acción política que busca desarrollar un referente organizativo frente a la limitación y vulneración de derechos.

En este contexto, es innegable que los derechos humanos son una cuestión fundamental a la hora de pensar las políticas de inmigración que los países de la UE han desarrollado. Por ello nos preguntamos ¿cómo pensar los derechos humanos en este contexto?; ¿existe en el debate público-político una reflexión sobre su presencia en las políticas de migración?; ¿están los derechos de los y las inmigrantes al margen de los derechos humanos “universales”?.

En este sentido, consideramos que el Derecho Internacional debe prevalecer por sobre el derecho de una nación, sobre todo cuando se han ratificado compromisos¹¹ que fijan límites a la autoridad de los Estados en temas tan complejos e importantes como lo es la migración, los derechos de las personas inmigrantes, la discriminación, la libertad de movimiento, el asilo, la no devolución, etc. En la actualidad es posible cuestionar la efectividad de la ratificación de estos convenios por parte de la UE, pues en la práctica la forma en que se ha gestionado la cuestión migratoria se reduce, por una parte, a una política de frontera relacionada con una adecuación en los “cupos” en el mercado laboral en los países de destino y, por otro, al orden público que ha llevado a establecer una coordinación con los países de origen para resolver situaciones de repatriación, como también medidas de control interno que van desde la verificación de identidad, delimitación o denegación al acceso al trabajo y salud, privación de libertad en los CIEs, deportaciones, etc.

Como hemos visto, los derechos se encuentran condicionados por la condición administrativa de la persona migrada, lo cual infringe los derechos civiles, culturales, económicos, sociales y políticos (Ghosh 2008; De Lucas 2002). Esto pone en evidencia la brecha entre la política migratoria oficial y la real, existiendo una desviación entre los objetivos declarados y los resultados concretos (Sánchez 2011). A esta referencia, también se puede añadir la paradoja contradicción entre la política de control de entrada y el discurso integrador presente en las directrices de cada país de la zona euro. Un ejemplo de ello, se puede situar con la actual crisis de los refugiados.

¹¹ La ONU en conjunto con los Estados miembros han definido un marco de derechos humanos y que aglutina un conjunto de instrumentos jurídicos que regula este aspecto. Entre estos convenios (ratificados internacionalmente) se encuentran: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); el Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); el Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); la Convención contra la Tortura y Otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias (1990).

Si bien la UE tiene un sistema común de asilo, en la práctica esta situación no ha sido resuelta por los países miembros, ya que no cuenta con el consenso necesario para asumir el compromiso de albergar a quienes demandan refugio. Frente a ello, la respuesta ha sido crear un centro de identificación de refugiados que permita su posterior reubicación, pero en caso de quienes se nieguen a cooperar con las autoridades se aplicará una medida coercitiva como lo es la detención temporal. En el caso que se acredite que los solicitantes de asilo son migrantes indocumentados, se les expulsará de territorio europeo.

Para las personas que se encuentra de manera irregular, las políticas migratorias restringen sus derechos por ser una legislación excluyente que construye un limbo jurídico; poniendo en tela de juicio la diferencia que se establece, no sólo entre migrantes y ciudadanos, sino también entre las propias personas migradas, pues quienes se encuentran de manera regular pueden acceder a *ciertos* derechos mientras que los que están de manera irregular están exentos de ellos, entrando en la categoría de ilegal como si estar sin permisos para residir fuese un delito. En este escenario las probabilidades de transgresión de los derechos humanos está más presente que en otros; aunque esto no quiere decir que otros grupos de población migrada no estén expuesto a ello, por ejemplo, los trabajadores con escala cualificación, las mujeres, aquellos que se encuentran en trabajos clandestinos o informales, los que son objeto de tráfico de personas, etc.

Es indiscutible que el estatus migratorio presenta elementos significativos cuando se analiza la vulneración de derechos; pero también lo es el factor racial-étnico. En este aspecto la Declaración Universal de Derechos Humanos declara que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, sin distinción de raza, religión, idioma, u origen nacional. En consonancia con ello, en 1969 entra en vigor la Convención Internacional sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial, la cual en su artículo 1.1 señala que estas distinciones generan exclusión que menoscaban el reconocimiento y ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos. Sin embargo, se excluye en esta declaración la distinción que los Estados puedan hacer entre quienes poseen en estatus de ciudadanos y los que no (Art. 1.2). Esta diferencia genera una ambigüedad respecto a los derechos al prevalecer la soberanía de los Estados que fortalece, desde nuestro punto de vista, las facultades para permitir o no –desde la lógica soberana- la entrada de migrante a sus territorios, lo cual se argumenta bajo el principio de regulación interna. Todo ello está provocando el desarrollo de políticas reactivas concentradas en el control unilateral

hacia la migración, restringiendo las posibilidades de integración. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (2004) manifiesta

La diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo (2004: 2).

Este punto es fundamental ya que el principio de no discriminación es clave en el marco jurídico internacional de los derechos humanos y, sobre todo en el caso de los grupos más vulnerables dentro de los cuales se encuentran las y los migrantes.

La politización de la migración no-comunitaria surge al momento en que ésta es definida como una “nueva” categoría social (Llies 2009); lo cual nos exhorta a pensar y analizar los fundamentos simbólico-ideológicos presente en los discursos hacia/contra la migración (Santamaría 2002). Ello permitirá dismantlar las construcciones jurídicas, mediáticas y culturales que han favorecido la definición de estereotipos y categorías negativas. La importancia de comprender cómo y por qué las políticas migratorias se han ido definiendo como un conjunto de significados que repercuten en el campo social y cultural, es fundamental a la hora de entender y cuestionar la visión instrumental que tienen las políticas migratorias y el binarismo que establece entre la población, el cual se funda por la creación de un contrato de extranjería que restringe sus derechos y que los sitúa como una categoría inferior.

Entonces, cuando nos planteamos cuestionar la manera en que se definen las políticas migratorias, las leyes de extranjería, el propio concepto de extranjero/inmigrante (pues de ahí deriva, en gran medida, la construcción social que se hace de ellos), no es irrisorio proyectar mecanismos de participación social y política donde sean estos/as los que aporten con sus experiencias, demandas e inquietudes el cambio necesarios para re-pensar, re-configurar, diseñar y formular los temas migratorios a nivel político y jurídico; siendo ésta una de las tantas formas de inclusión activa. Ello irá en directa relación con el respeto de los derechos humanos, considerando que este nuevo milenio se están cuestionando las fronteras y la visión tradicionales del concepto de ciudadanía que hoy se perfila como un concepto universal.

El debate frente a la migración y su correlación con los derechos humanos necesita de un dialogo social amplio con todos los actores involucrados: migrantes, actores políticos y sociales del país de origen, tránsito y destino en donde cada uno de éstos se reconozca como interlocutores legítimos y que esté centrado en el reconocimiento de los derechos como eje fundamental de las acciones a impulsar. Es en este punto donde la Gobernanza –entendida como el proceso de toma de decisiones en un buen gobierno- juega un rol central para redefinir y proyectar la migración en clave de los derechos humanos. Ello, porque busca gestionar las transformaciones que se generan con las migraciones internacionales, permitiendo con ello, conectar los distintos actores que intervienen en el proceso y los marcos jurídicos (locales y globales) que lo regulan. En este sentido, consideramos que debe prevalecer la cooperación internacional, la transparencia y responsabilidad de los Estados que permitan un mayor “ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuesta a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia” (Mármora 2010: 71).

Referencias Bibliográficas

Abellán, L. 2015. “Frontex pide internar a los refugiados para evitar que se desplacen”. El País, 25 de octubre

Agrela, B. 2002. La política de Inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural. *Migraciones Internacionales* 1(2): 93-121.

Consulta 11 de diciembre 2015

(<http://www.colef.net/migracionesinternacionales/revistas/MI02/n02-093-122.pdf>)

Álvarez, A. 2000. La nueva ley española de extranjería, ¿ruptura e incumplimiento de Tampere? ¿innovación o seguimiento del modelo italiano? *Revista Migraciones* 7: 89-135. Consulta 15 de noviembre 2015

(<https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/2456/Aurelia.pdf?sequence=1>)

Amnistía Internacional. 2015. Revista de Derechos Humanos, 127. Consulta 20 marzo 2016 (<http://amnistiainternacional.org/la-revista/237-revista-trimestral-n-127-julio-sptiembre-de-2015.html>)

Arango, J. 2005. Dificultades y dilemas de la política de inmigración. *Revista Arbor* 181(713): 17-25. Consulta 20 de diciembre 2015 (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2002558>)

Barbero, I. 2010. *Las transformaciones del Estado y del Derecho ante el control de las Inmigración*. Gipuzkoa: Observatorio Vasco de Inmigración.

Beck, U. 2002. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.

Briceño, Y. 2004. Inmigración, exclusión y construcción de la alteridad. La figura del inmigrante en el contexto español. Pp. 201-219 en *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces.

Calavita, K. 2005. *Immigrants at the margins: Law, race, and exclusion in Southern Europe*. Cambridge: University Press.

Castles, S., y Miller, M. 1998. *The age of migration international population movements on the modern world*. Nueva York: The Guilford Press.

Centro de Investigación Sociológica. 2012. Actitudes hacia la Inmigración IV. Consulta 15 de febrero 2016

(http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=13244, 26 de agosto de 2014.)

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. 2008. *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. 2006. *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe. Síntesis y conclusiones*.

Consulta el 01 de marzo 2016

(<http://www.cepal.org/pses31/noticias/paginas/7/24097/ppt8-esmigracion.pdf>)

Comisión Unión Europea. 2008. "Pacto Europeo sobre inmigración y asilo". Bruselas:

Comisión Unión Europea. Consulta 01 de noviembre 2015

([http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2013440%202008%20INI, T](http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2013440%202008%20INI,T))

Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial. 2004. Comentario General nº 30, Discriminación contra los No Ciudadanos. A759/18. Consulta 10 octubre 2015

(<http://www.cc.gob.gt/ddhh2/docs/Organos/Racial/Generales/OGCERD30.pdf>)

De Giorgi, A. 2010. Immigration control, post-Fordism, and less eligibility. A materialist critique of the criminalization of immigration across Europe. *Punishment & Society*

12(2): 147-167. Consulta 10 de octubre 2015

<http://pun.sagepub.com/content/12/2/147.abstract>)

De Lucas, J. 2001. Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes. *CIDOB d'afers internacionals* 63-75

De Lucas, J. 2002. La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los derechos humanos en las políticas de inmigración. *Isegoría* 26: 59-84.

Consulta 18 de octubre 2015 (<http://www.acuedi.org/ddata/10899.pdf>).

Escartín M. J.; Vargas M. D. 2008. Mujer, inmigración, trabajo y ciudadanía: Empoderando a las mujeres. *Ex aequo* 17: 35-51. Consulta 10 de enero 2016 (http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0874-55602008000100003)

Escuela de Organización Industrial (EOI). 2013. Turismo de Salud en España. Consulta 8 de febrero 2016 (http://www.minetur.gob.es/turismo/es-ES/PNIT/Eje3/Documents/turismo_salud_espana.pdf)

España. 2014. Real Decreto-Ley 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros. *Boletín Oficial del Estado* 64:23236-23264, 15 de marzo del 2014

España. 2013. “Extranjeros residiendo en España. A 31 de diciembre de 2013”. Madrid: Secretaria General de Inmigración y Emigración. Consulta 05 de enero de 2016 (http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/certificado/201312/Residentes_Principales_Resultados_31122013.pdf)

España. 2013. Ley Orgánica 14/2013, de apoyo a emprendedores y su internacionalización. *Boletín Oficial del Estado* 233:54811-54883, de 28 de septiembre del 2013.

España. 2012. Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. *Boletín Oficial del Estado* 98:31278-31312, 24 de abril del 2012.

España. 2010. Ley Orgánica 5/2010, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado* 152:54811-54883, de 12 de diciembre del 2009.

España. 2009. Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *Boletín Oficial del Estado* 299:104986-105031, de 12 de diciembre del 2009.

España. 2008. “Plan Plurinacional español 2008-2013”. Ministerio del Trabajo e Inmigración”. Consulta 25 de octubre 2015. (http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Fondos_comunitarios/programa_solidaridad/refugiados/pdf/FER_Plan_Plurianual_2008_2013_MTIN.pdf)

España. 2000. Ley Orgánica de Extranjería Española 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. *Boletín Oficial del Estado* 010: 1139-1150, de 12 de enero del 2000.

Europa Press. 2015. “Frontex aprueba el refuerzo de su operación de vigilancia frente a la crisis migratoria en el Mediterráneo”. Europa Press, 26 de mayo.

Europa Press. 2014. “Entrevista Francisco Solans”. Europa Press, 17 de junio.

Fanon, F. 2010. *Piel negra, máscaras blancas*. Madrid: Akal

Ferrajoli, L. 1998. Más allá de la soberanía y la ciudadanía: Un constitucionalismo global. *Isonomía* 9: 173-184. Consulta 10 de febrero 2016

(<http://www.cervantesvirtual.com/obra/ms-all-de-la-soberana-y-la-ciudadana-un-constitucionalismo-global-0/>)

Fuentes, F., Callejo, M. 2011. *Inmigración y Estado de bienestar en España*. Barcelona: Fundación la Caixa.

Ghosh, B. 2008. Derechos humanos y migración: el eslabón perdido. *Migración y desarrollo* 10: 37-63. Consulta 18 de noviembre 2015

(http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992008000100003)

González, a. 2014. Nuevas formas de ciudadanía: las entidades del Tercer Sector Social. *Curriculum: Revista de teoría, investigación y práctica educativa*, 27: 129-148

Gutiérrez, O. 2015. “Los refugiados afrontan crecientes obstáculos en su camino europeo”. *El País*, 18 de septiembre

Jarrín A. 2012. La construcción de la persona inmigrante en el limbo jurídico. *Cuadernos de campo* 21(21): 301-318. Consulta 10 de noviembre 2015

(<http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/viewFile/53933/57877>)

Jusová, I. 2011. European immigration and Continental feminism: Theories of Rosi Braidotti. *Feminist Theory* 12(1): 55-73. Consulta 10 de enero 2016

(<http://fty.sagepub.com/content/12/1/55.abstract>)

Iliés, M. 2009. La política de la comunidad Europea sobre inmigración irregular: Medidas para combatir la inmigración irregular en todas sus fases. *Documentos de trabajo Real Elcano, Instituto de estudios estratégicos* 38 (1): 1-26.

Lacomba, J. 2002. Emigración en la era de la globalización. Temas de debate y nuevas perspectivas. *Cuadernos de geografía* 72: 119-134. Consulta 25 de enero 2016 (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=857953>)

López, A. 2002. Los retos políticos de la inmigración. *Isegoría* 26; 85-105. Consulta 28 de enero 2016 (<http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewArticle/572>)

López-Romero, M. 2006. Política común de inmigración en la Unión Europea: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución europea. *Revista universitaria de Ciencias del Trabajo* 7: 87-101. Consulta 20 diciembre 2015 (<https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/11343/1/RevistaUniversitariadeCienciasdelTrabajo-2006-7-Politicacomundeinmigracion.pdf>)

Maldonado-Torres, N. 2007. Sobre la Colonialidad del ser: Contribuciones al desarrollo de un concepto. En C. Castro-Gómez y R. Grosfoguel (Eds.), pp. 127-167. *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre.

Mármora, L. 2010. Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *Mobilidade Humana* 35: 71-92. Consulta 28 de diciembre 2015 (<http://csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/viewFile/229/212>)

Mezzadra, S. 2012. Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía. *Nueva Sociedad* 237: 159-178. Consulta 20 de noviembre 2015 (<http://nuso.org/articulo/capitalismo-migraciones-y-luchas-sociales-la-mirada-de-la-autonomia/>)

Naredo, M. 2004. ¿Qué nos enseñan las reclusas? La criminalización de la pobreza desde la situación de reclusas extranjeras y gitanas. *Humanismo y trabajo social* 3: 67-94. Consulta 25 de noviembre 2015 (<http://www.redalyc.org/pdf/678/67800304.pdf>)

Navarro, V. 2008. Los costes de la inmigración. *Temas para el debate* 159: 14-15

Organización Internacional para las Migraciones. 2014. “Hechos y cifras”. México D.F:

Organización Internacional para las Migraciones. Consulta 10 de octubre 2015 (<http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>)

Organización de Naciones Unidas. 2014. “La situación demográfica en el mundo”. New York: International Migration Population Division. Consultado el 16 de octubre 2015 (<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/Concise%20Report%20on%20the%20World%20Population%20Situation%202014/es.pdf>)

Organización de Naciones Unidas. 2013. “Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo”. New York: International Migration Population Division. Consulta 12 de octubre 2015 (<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/L.5>)

Organización de Naciones Unidas. 2013. “Dialogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y Desarrollo”. New York: International Migration Population Division. Consultado el 16 de octubre 2015 (http://www.un.org/es/ga/68/meetings/migration/pdf/press_el_sept%202013_spa.pdf)

Organización de Naciones Unidas. 2005. Migración Internacional y desarrollo. Datos sobre la migración internacional. Consulta 1 de octubre 2015 (http://www.un.org/spanish/News/migration/Migration_factsheet.htm)

Parlamento y Consejo Europeo. 2011. Reglamento (UE) N° 1168/2011 que modifica el Reglamento (CE) N° 2007/2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea 304/1-17

Parlamento y Consejo Europeo. 2008. Directiva 2008/115/CE. Diario Oficial de la Unión Europea 348:98-197.

Parlamento y Consejo Europeo. 2008. Reglamento (CE) N°767/2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS). Diario Oficial de la Unión Europea 218:60-81.

Sánchez, B. 2011. La política migratoria en España. Un análisis de largo plazo. *Revista Internacional de Sociología* 69: 234-268.

Santamaría, E. 2002. *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la "inmigración no comunitaria*. Barcelona: Anthropos

Sebastiani, L. 2011. La Europa imaginada. Migraciones "no comunitarias" y la construcción simbólica de la UE. Pp. 2243-2251 *Actas del I Congreso Internacional sobre migraciones en Andalucía*. Granada: Instituto de Migraciones

Solanes, Á. 2010. Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* 90: 77-101.

Torreblanca, J. 2013. "Rumanos y búlgaros no son bienvenidos en Reino Unido". El País, 27 de marzo.

Unión Europea. 2010. Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Diario Oficial de la

Unión Europea 83:47-197

Unión Europea. 2004. Tratado Constitución Europea (TCE). Diario Oficial de la Unión Europea 325:33-184.

Unión Europea. 2004. Reglamento (CE) nº 2007/2004. Diario Oficial Unión Europea 349:1-24

Unión Europea. 2000. Carta de Derechos Fundamentales de la UE 2000/C. Diario Oficial de las Comunidades Europeas 364:1-22.

Zapata-Barbero, R. 2001. Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración. *Revista CIDOB d'afers internacionals*: 149-176.