

La dimensió exterior de les polítiques
d'immigració a la Unió Europea.
V Seminari Immigració i Europa.

Presentació.
Narcís Serra

V SEMINARI IMMIGRACIÓ I EUROPA

LA DIMENSIÓ EXTERIOR DE LES POLÍTIQUES D'IMMIGRACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA

Gemma Pinyol (Coord.)

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS



© Fundació CIDOB

Edita

Fundació CIDOB

Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel. 93 302 64 95
Fax. 93 302 21 18
publicaciones@cidob.org
www.cidob.org

Amb la col·laboració de

Diputació de Barcelona. Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania

Coordinació d'aquesta edició

Gemma Pinyol

Programa Migracions, Fundació CIDOB

Producció

CIDOB edicions

Disseny coberta

Joan Antoni Balcells

Transcripcions

Elisabet González

Traducció al català

Marta Roigé

Revisió de textos

Daniel Shenhar i Pamela Urrutia

Imprimeix

Color Marfil, S.L.

Distribueix

Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis. 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

ISBN: 978-84-92511-10-5

Dipòsit legal:

Barcelona, març de 2009

SUMARI

PRESENTACIÓ	5
<i>Narcís Serra</i>	
INTRODUCCIÓ	9
<i>Bernardino León</i>	
La gestió concertada dels fluxos migratoris: el diàleg Espanya/UE-Àfrica Subsahariana en matèria d'immigració	11
MIGRACIONS I DIMENSIÓ EXTERIOR DE LA UNIÓ EUROPEA	17
<i>Steffano Bertozzi</i>	
Política migratòria europea: una estratègia global o un urgent problema domèstic	19
LA INCLUSIÓ DE LA IMMIGRACIÓ EN LES RELACIONS AMB PAÏSOS TERCERS	39
<i>Bernd Hemingway</i>	
Temes migratoris en les relacions amb països tercers: Una mirada des de l'OIM	41
<i>Félix Fernández-Shaw</i>	
La inclusió de la immigració en el diàleg diplomàtic	49
<i>Marc Richir</i>	
Els temes migratoris en les relacions amb països tercers: Una mirada des de la UE	53
POLÍTIQUES D'IMMIGRACIÓ I POLÍTIQUES DE DESENVOLUPAMENT	59
<i>Jean-Pierre Cassarino</i>	
Entendre els vincles entre migració de retorn i desenvolupament	61
<i>Milagros Hernando</i>	
Principals línies d'actuació en migració i desenvolupament del govern d'Espanya	85
<i>Jeff Dayton-Johnson</i>	
Migració i desenvolupament: quins són els vincles?	91
<i>Luis Riera-Figueras</i>	
el nexa entre polítiques d'immigració i polítiques de desenvolupament en el marc europeu	101

LA LLUITA CONTRA LA IMMIGRACIÓ IRREGULAR	105
<hr/>	
<i>Ignacio Díaz de Aguilar</i>	
Una visió des de la Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat (CEAR)	107
<i>Pilar Fuertes</i>	
Una visió des d'Espanya en el marc de la Unió Europea.....	111
<i>María-Teresa Gil-Bazo</i>	
El marc jurídic internacional per a la protecció de persones en un context de lluita contra la immigració irregular a la Unió Europea.....	117
<i>Miriam Mir</i>	
Gestió de las fronteres exteriors de la Unió Europea: FRONTEX i els desafiaments que planteja la immigració irregular	125
LA DIMENSIÓ EXTERIOR DE LA POLÍTICA D'IMMIGRACIÓ A LA UE: DIFERENTS PERSPECTIVES ESTATALS	135
<hr/>	
<i>Manuel Jarmela Palos</i>	
La perspectiva portuguesa de la dimensió exterior de la política d'immigració de la UE	137
<i>Carmen Pérez</i>	
La perspectiva espanyola de la dimensió exterior de la política d'immigració de la UE	141
POLÍTICA MIGRATÒRIA I ACCIÓ EXTERIOR DE LES ADMINISTRACIONS SUBESTATALS	145
<hr/>	
<i>Mirella Ricci</i>	
L'experiència de les administracions locals: una visió des de la província de Toscana	147
<i>Heiko Wagner</i>	
La xarxa ERLAI: una experiència de cooperació entre autoritats locals i regionals europees sobre immigració i asil	151
CLOENDA	155
<hr/>	
<i>Imma Moraleda</i>	157
<i>Oriol Amorós</i>	161
<i>Consuelo Rumi</i>	165
ANNEX	171
<hr/>	
Programa del seminari	

La dimensió exterior de les polítiques
d'immigració a la Unió Europea.
V Seminari Immigració i Europa.

Presentació.
Narcís Serra

Narcís Serra

President de la Fundació CIDOB

La gestió de les migracions s'està convertint en una de les qüestions de més actualitat de les agendes de les relacions exteriors entre estats i també en les negociacions internacionals. Cada cop és més evident que aquest fenomen requereix un enfocament global que lligui els debats europeus i internacionals amb els debats nacionals i locals per tal de donar respostes concertades als reptes que planteja. Per poder actuar millor des del món local, cal ampliar la nostra mirada cap a les dinàmiques estatals, europees i internacionals. Aquest és l'objectiu del Seminari "Immigració i Europa" que, des de fa cinc anys, organitzem conjuntament l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona i el Programa Migracions de la Fundació CIDOB.

En aquesta edició, el Seminari "Immigració i Europa", celebrat a Barcelona els dies 13 i 14 de desembre de 2007, va centrar les seves reflexions en els principals elements i instruments que vinculen les polítiques exteriors amb les polítiques d'immigració, entre els que ens permetem destacar les relacions amb països tercers, els acords de readmissió, el control de fluxos o el vincle amb les polítiques de desenvolupament, entre d'altres. L'anàlisi de tots aquests elements s'havia de fer tant des de la perspectiva estatal com, alhora, des de la perspectiva de l'acció exterior en el marc de la Unió Europea.

Els darrers anys, l'impacte dels fluxos migratoris en l'àmbit europeu ha evidenciat la necessitat que la Unió Europea es doti d'una política comuna d'immigració global. Una política d'immigració europea que incorpori tant el marc de la justícia i dels afers d'interior com també una dimensió exterior que posi les bases a les relacions de la UE amb una gran varietat de països tercers, en particular els de les regions limítrofes de la Unió. El Pacte Europeu sobre Immigració i Asil, aprovat recentment en el Consell Europeu d'octubre de 2008, vol reforçar la idea de la necessitat de crear un partenariat global entre els països d'origen i de trànsit que afavoreixi les sinèrgies entre migració i desenvolupament, a més de donar els instruments per lluitar contra la immigració irregular, reforçar l'eficàcia dels controls fronterers i disposar d'una política conjunta d'asil.

Aquests són reptes que ha d'encarar la Unió Europea com a tal, però també els seus Estats Membres. Un dels canvis més revolucionaris de les societats espanyola i catalana dels últims vint anys ha estat el pas de ser un país d'emigrants a un país d'immigrants. La península ibèrica s'ha convertit, en pocs anys, en una de les principals portes d'entrada d'immigració a Europa. Des de 2005, el Govern espanyol està impulsant la necessitat urgent de donar una resposta europea i internacional a l'entrada massiva d'immigrants al continent. Una política migratòria global ha d'assegurar la integració de la immigració legal i adequar-la a les necessitats laborals, reforçar els instruments de lluita contra la immigració irregular com també cooperar amb els països d'origen i trànsit per fer més efectiu el vincle entre migració i desenvolupament. Sens dubte, cal més diàleg i una cooperació més estreta entre tots els països implicats en aquest fenomen, tant els països d'origen, els de destí com els de trànsit.

La V edició del Seminari "Immigració i Europa" ha volgut participar en el debat sobre una gestió més coherent i positiva del fenomen de les migracions. Un debat que s'està portant a terme en totes les instàncies administratives i polítiques, però també dins la societat civil. Mitjançant les aportacions d'experts i acadèmics, volem contribuir a generar més coneixement i noves idees per poder dotar de més eines la tasca diària de gestió de la immigració a Catalunya.

Finalment, cal agrair el suport que ens dóna cada any l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona en la celebració d'aquest seminari i en l'edició de la publicació de les seves ponències que teniu a les vostres mans.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

Introducció

La gestió concertada dels fluxos migratoris: El diàleg
Espanya/UE-Àfrica Subsahariana en matèria d'immigració.
Bernardino León

LA GESTIÓ CONCERTADA DELS FLUXOS MIGRATORIS: EL DIÀLEG ESPANYA/UE-ÀFRICA SUBSAHARIANA EN MATÈRIA D'IMMIGRACIÓ

Bernardino León

*Secretari d'Estat d'Afers Exteriors. Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació**

La temàtica d'aquestes jornades són les polítiques migratòries, i és evident que totes les administracions han de dir alguna cosa sobre aquest tema. Des del Govern, creiem que no existeix una dimensió exterior i una dimensió interior d'un fenomen tan magnàtic i tan complex com és la immigració. De la mateixa manera, és difícil parlar d'una clara distribució de competències, perquè hi ha elements que afecten les migracions que difícilment es poden separar.

Si no hi ha una política integrada d'immigració, serà difícil parlar d'integració. La integració no és un fenomen que s'hagi d'aplicar a l'immigrant una vegada que ha arribat al seu lloc de destí. Han d'existir visions sobre la immigració, sobre un fenomen, insisteixo, tan complex, des del moment en què es treballa amb països d'origen, amb països de trànsit i amb països de destí alhora.

En tot cas, és molt lloable que la Fundació CIDOB mantingui aquesta atenció permanent sobre els fenòmens internacionals, i jo crec que torna a encertar quan, convocant una vegada més aquest Seminari "Immigració i Europa", atén especialment a la dimensió exterior dels fluxos migratoris. Pràcticament tots i cadascun dels estats que convivim en la comunitat internacional ens veiem afectats pel fenomen de les migracions, i jo diria que, sense por a equivocar-me, cadascun dels 190 ens sobirans que formen avui l'Organització de Nacions Unides són, o bé punts d'origen, o bé punts de trànsit o de destí de les migracions, i en molts casos els tres a la vegada. És, per exemple, la situació en què es podria classificar Espanya.

Les últimes dades de l'ONU ens parlen de més de 200 milions de migrants arreu del món, que podrien suposar entorn d'un 3% de la població mundial. És possible que no sigui una xifra excessivament alta en termes absoluts, però sí que ho és pel que fa a la presència, a la visibilitat d'aquest col·lectiu en termes socials, econòmics i polítics. Això és especialment evident tenint en compte la presència d'un nombre no determinat de migrants irregulars que pot ser important, i que la majoria –un 80%-90%– d'aquesta immigració es concentra en un nombre relativament reduït de països industrialitzats.

*Actualment ocupa el càrrec de Secretari General de la Presidència del Govern

Pensem en el cas espanyol, que és paradigmàtic. Durant els anys 1991-1996, les xifres de l'entrada d'immigrants se situaven entorn d'unes 35.000 persones a l'any. Entre 1997-1998 es va passar, respectivament, a 67.000 i 123.000 persones noves, i a partir de l'any 2000 hem conegut un salt espectacular, una mitjana superior a 500.000 persones l'any. Segons l'últim informe de la població de l'ONU, Espanya s'ha convertit en el desè país del món per nombre d'immigrants, i en el primer país de destí a Europa. Espanya s'ha enfrontat a una evolució migratòria de la qual és difícil trobar precedents en els països del nostre entorn.

Els últims dies s'han afegit noves dades a aquestes xifres. Espanya és el primer país de la Unió Europea pel que fa a emissió de remeses, i és el segon del món després dels Estats Units.

Des del Govern s'ha tractat i s'ha donat respostes immediates a aquest fenomen, aplicant mesures que partien d'una premissa clara. Això és, els desequilibris demogràfics, la creixent integració de les economies, les persistències del que anomenem forces d'atracció i d'expulsió, *push and pull*, fan que el repte de la migració sigui una qüestió estructural. En el nostre cas, i permetin-me que insisteixi en això, és molt probable que continuem essent els anys vinents el destí de moltes persones que decideixin abandonar els seus països d'origen.

El Govern està convençut que una immigració ben gestionada serà un factor que continuarà contribuint a la prosperitat d'Espanya. Com tots vostès saben, l'enfocament estratègic de la nostra política migratòria es basa en tres elements bàsics: reforçar els instruments de lluita contra la immigració clandestina; adequar la immigració a les necessitats del mercat laboral; i promoure la integració social dels immigrants. Espanya ha estat els últims anys sempre present en la gènesi d'una sèrie d'iniciatives internacionals en la matèria. En l'àmbit euromediterrani, per exemple, en la Cimera que es va celebrar aquí, a Barcelona, per commemorar el seu desè aniversari, es va afegir un nou capítol dedicat al fenomen migratori, pel qual es va donar un termini de cinc anys per a la creació d'un Espai Comú en matèria d'immigració, integració social, justícia i seguretat. Poc temps després, juntament amb el Marroc i França, vam organitzar el juliol de 2006 a Rabat una Conferència Ministerial Euroafricana sobre Migració i Desenvolupament, que va reunir 54 països, incloent 21 ministres europeus i 24 africans. Aquella conferència va ser la primera en què països d'origen, trànsit i destí d'immigració es van reunir per tractar conjuntament aquest fenomen, i es va decidir, per primera vegada, que la immigració fos part integral del diàleg i de l'associació amb els països interessats o les seves organitzacions regionals.

Aquest concepte d'immigració i desenvolupament continua essent polèmic i objecte de grans debats. En alguns països molt importants pel que fa al fenomen migratori, com Estats Units, continuen existint polèmiques importants per acceptar aquest concepte. Al meu parer, cal recordar que Espanya ha estat molt present en aquest debat, i que, a més, aquest concepte d'immigració i desenvolupament, que avui és acceptat per gairebé tots els països europeus, i ha estat, per descomptat, acceptat com a tal per la UE, té la seva consolidació internacional precisament en aquesta conferència de Rabat. Posteriorment faré referència a la cimera Unió Europea-Àfrica que, com és sabut, va tenir lloc durant el mes de desembre de 2007.

Abans, voldria recordar que existeix un important desfasament entre l'atenció mediàtica que provoquen, i el volum real dels fluxos migratoris africans cap a Espanya, ja que aquesta immigració africana és la que més atenció suscita. Tota la immigració africana que arriba a Espanya, descartant la d'origen marroquí, la no subsahariana, representa poc més del 5% de la població estrangera que existeix a Espanya. És una relació que es manté constant en el temps, estenent a una certa estabilització dels fluxos migratoris anuals, encara que periòdicament es poden produir repunts. El problema més urgent resideix, en conseqüència, no tant en el volum d'aquests fluxos, sinó en l'alarma social que generen. Amb Àfrica, el Govern ha desenvolupat durant els dos últims anys una estratègia global i multidisciplinària que vol fer compatible el control de la immigració irregular i el desenvolupament dels països d'origen. El Pla 2006-2008 contempla tota una sèrie de mesures cap al continent, entre les quals destaquen, per exemple, l'ampliació de les representacions espanyoles i el disseny d'un nou model de cooperació migratòria. La filosofia que es troba sempre darrere d'aquesta política és interpretar que l'alarma social que genera, i la preocupació que es mostra sistemàticament en totes les enquestes per part de la societat espanyola, no és una alarma social que respongui a l'arribada dels immigrants africans, sinó de com estan arribant, de com s'està produint aquest fenomen, i en quines condicions. Sabem que moltes persones que emprenen aquesta aventura d'embarcar-se en un cayuco i intentar arribar a les illes Canàries es deixen la vida en el camí. De vegades són manipulats per màfies d'immigració irregular, que, a més, suposen una amenaça molt important per a la governabilitat d'aquests països africans. Països que, com passa en el cas de la regió de l'Àfrica Occidental, ja són per si mateixos molt fràgils. Els nous acords en els quals estem treballant amb aquests països, per tant, pretenen tractar el fenomen de manera global i amb tota la seva complexitat, i implicar els nostres socis en tots els aspectes del problema: a partir de l'obertura de vies per a la immigració regular –és evident que no podem demanar cooperació per millorar el control de la immigració irregular, si al mateix temps no s'obren canals d'immigració regular; o del retorn voluntari dels immigrants als seus països d'origen on són, a més, molt necessaris.

És curiós que coincideixi una millora en el cicle econòmic en aquests països amb un repunt de les xifres de la immigració irregular; és un fet que no deixa de ser paradoxal i que correspon precisament al fet que les màfies d'immigració irregular hagin anat descendint cap al sud. Tradicionalment, existien unes rutes d'immigració a través dels països del nord d'Àfrica, fonamentalment del Marroc i Algèria, però darrerament s'han anat desplaçant cap al sud, precisament en el moment en què estem en una fase de postconflicte en tota l'Àfrica Occidental. Els conflictes que afectaven Libèria i Sierra Leone estan en vies de solució i estem en una fase de consolidació de la pau. El mateix es pot dir de Guinea Bissau i de Còte d'Ivoire, l'últim d'aquests països que ha entrat en una fase de certa estabilització, i també en un cicle d'una certa recuperació econòmica. Per tant, aquests països també necessitaran molts d'aquests immigrants.

Òbviament, un altre dels aspectes en què cal col·laborar amb aquests països és en la repatriació d'aquells que han emigrat de manera irregular. La readmissió en els països d'origen, és, potser, amb la duresa que això representa com a element d'una política migratòria, un dels mecanismes més eficaços per lluitar contra aquestes màfies que trafiquen amb persones, malgrat la dificultat que comporta, com els deia, i el rebuig que lògicament provoca en els països d'origen.

El pla Àfrica cap al continent es concentra en una visió molt més àmplia, més global, com deia anteriorment. Una visió de cooperació al desenvolupament, que correspon a principis de caràcter polític general, i que, en el cas d'Àfrica, coincideix substancialment amb els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni. La cooperació espanyola no es troba, per tant, subordinada a l'objectiu específic de la gestió de fluxos migratoris irregulars, però és evident que existeix una íntima sinergia entre migració i desenvolupament, que permet en molts casos compatibilitzar polítiques de desenvolupament estructural, incloent la lluita contra la pobresa, i la de gestió dels fluxos migratoris. Àfrica Occidental s'ha consolidat com la regió prioritària per a la cooperació. No s'ha de perdre de vista que durant els últims tres anys s'ha triplicat l'ajuda oficial al desenvolupament destinada a Àfrica, que ha passat de 500 a 1.500 milions d'euros anuals, i s'han iniciat tota una sèrie d'accions dirigides a la creació de llocs de treball i a l'arrelament de la població en zones de forta immigració.

A Lisboa, i durant la segona cimera Unió Europea-Àfrica, Espanya ha tingut un notable protagonisme precisament sobre el tema de la immigració. El president del Govern, com tots vostès saben, va impulsar allà la necessitat d'assolir un pacte entre els continents europeu i africà en aquesta matèria, basat en tres eixos: la formació, incloent l'educació; la generació d'ocupació per als més joves; i el desenvolupament d'infraestructures, que són precisament els tres eixos en què Espanya ha treballat durant els últims anys. La idea no és una altra que la de dinamitzar el teixit social i econòmic dels països africans, evitant situacions d'èxodes massius de ciutadans d'aquests països d'origen, i incentivar el retorn.

En definitiva, els fluxos migratoris procedents del continent africà són un repte que Espanya està disposada a abordar en el marc d'una política de llarg abast, que inclou una aposta decidida a favor del desenvolupament polític, econòmic i social a Àfrica. Lògicament, tots els aspectes i totes les seqüències del fenomen migratori, la immigració irregular, la immigració regular, la integració en les nostres societats, i la cooperació amb els països d'origen i de trànsit per a una gestió concertada –i vull subratllar la idea de concertada, conjunta– de la immigració, té el seu reflex en l'àmbit europeu. Em refereixo, en aquest sentit, a alguns aspectes concrets que són, des del meu punt de vista, els més importants.

En primer lloc, l'agència europea de fronteres, FRONTEX, creada en el Consell Europeu de desembre de 2005. Espanya continuarà advocant per tal de comptar amb mitjans, materials i humans, suficients, i amb un marc normatiu que li permeti complir de manera eficaç la seva missió de control efectiu de les fronteres exteriors, i sobretot que s'asseguri la seva actuació permanent en les regions de més risc, entre les quals figuren la Comunitat Canària, la façana atlàntica occidental de la península i la Mediterrània.

En segon lloc, Espanya continuarà apostant per la firma de convenis de readmissió de la UE amb països tercers, com també fomentant amb aquests la cooperació policíaca i judicial per a la lluita contra les màfies i les xarxes de tràfic d'éssers humans. La cooperació en aquests camps és fonamental, i no només des d'un punt de vista "egoista" per a Europa, ja que l'activitat d'aquestes màfies pot, a mig termini, contribuir a un debilitament de les estructures estatal i institucional en diversos països africans. De fet, ja està sent així. Estem observant com aquestes màfies de tràfic de persones es diversifiquen en alguns països africans, que ja estan plenament integrades en màfies de tràfic de drogues, de tràfic d'armes, i estan suposant una

amenança, com deia abans, per a la governabilitat d'aquests països. Estan penetrant en els sistemes policíacs i judicials, en el funcionariat, i, per tant, i cal insistir en això, suposen una veritable amenaça per a la governabilitat. Pensem, per exemple, en el cas del país més important de la façana atlàntica d'Àfrica Occidental, Senegal. Cap activitat econòmica al país suposa unes xifres tan importants com les que poden estar manejant, com estimen les policies dels mateixos països africans, les màfies d'immigració irregular. Hi ha moments, quan es produeix el major moviment migratori, en què es calcula que algunes d'aquestes màfies han pogut estar manejant xifres d'un milió d'euros al dia. No hi ha cap empresa, cap activitat econòmica en un país com Senegal que pugui assolir una xifra similar. Això dóna una idea de les possibilitats que poden tenir aquestes màfies per penetrar en aquests països i complicar els seus esforços per estendre les seves institucions.

En definitiva, l'objectiu no és un altre que la posada en marxa en l'àmbit europeu, ja que és un desafiament que òbviament desborda les possibilitats d'un país com Espanya, d'una política migratòria comuna. Un exercici per al qual, òbviament, no escatimarem esforços, i per al qual debats, com els que, sense cap dubte, tindran lloc avui en aquest seminari, seran aportacions d'enorme valor. És un fet que, en aquest esforç, no podem treballar únicament des de les administracions, tot i que existeix una cooperació plena entre les administracions en tots els nivells amb el Govern. En aquest tema és també important una col·laboració de la societat civil, de tots vostès. Els animo, doncs, a fer que aquest seminari es desenvolupi amb fluïdesa, amb un intercanvi d'idees que sens dubte serà un èxit.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

Migracions i dimensió exterior de la Unió Europea.

Política migratòria europea: Una estratègia global o un urgent
problema domèstic?
Steffano Bertozzi

POLÍTICA MIGRATÒRIA EUROPEA: UNA ESTRATÈGIA GLOBAL O UN URGENT PROBLEMA DOMÈSTIC?

Steffano Bertozzi

*Membre de l'Oficina de Consellers de Política Europea (BEPA)**

Des del Consell Europeu de Tampere, la cooperació amb tercers països ha estat un dels principis conductors d'Europa a l'àrea de la immigració. Els estats membres de la UE es van donar compte que podien promoure millor els seus objectius polítics nacionals si forjaven una associació més estreta amb tercers països basada en una responsabilitat i solidaritat compartides. Des d'aleshores, els esforços s'han orientat a desenvolupar uns vincles més estrets amb països d'origen i de trànsit en un intent de gestionar els fluxos migratoris d'una manera més efectiva.

Pot afirmar-se que les creixents preocupacions domèstiques d'Europa van determinar inicialment la manera com aquesta va començar a cultivar la cooperació pràctica amb tercers països. Europa es va donar compte aviat, no obstant això, que la gestió de la immigració necessita englobar un conjunt coherent i exhaustiu de mesures que contemplin tant la dimensió interna com l'externa. En altres paraules, les iniciatives polítiques europees evidencien que la gestió domèstica dels fluxos migratoris i la cooperació amb tercers països són dues cares d'una mateixa moneda. Els estats membres no poden gestionar per si sols un fenomen cada vegada més important i multifacètic com el de la immigració; necessiten tenir en compte altres factors, com la cooperació pràctica entre ells i amb tercers països sobre els temes relatius a la immigració, i sobre assumptes externs, inclosa la política del desenvolupament.

L'argument principal d'aquest article és que al món actual la distinció entre la gestió interna i externa dels fluxos migratoris ha perdut bona part de la seva rellevància. En l'àmbit de la gestió de la immigració, els objectius polítics domèstics i externs d'Europa estan tan entrellaçats que és poc realista considerar aquestes dues dimensions com dues àrees polítiques separades. Una gestió efectiva de la immigració exigeix una política veritablement europea i un enfocament europeu més coordinat en les polítiques exteriors i de desenvolupament. Això al seu torn ha d'anar acompanyat d'uns instruments polítics i d'uns recursos acords amb les ambicions polítiques d'Europa. Una vegada que el tractat de Lisboa¹ entri en vigor, el nou Alt Representant de la Unió per a Afers Estrangers i Política de Seguretat, que serà "el responsable, dins de la Comissió, dels afers relatius a les

Les idees contingudes en aquest article són completament del seu autor i no reflecteixen necessàriament els punts de vista de la Comissió Europea

** En aquell moment membre del despatx privat de Franco Frattini, vicepresident de la Comissió Europea*

1. El Tractat va ser signat pels caps d'Estat i de Govern dels 27 estats membres a Lisboa, el 13 de desembre de 2007. Es va redactar amb l'objectiu de proporcionar a Europa unes institucions més modernes i eficients i uns mètodes de treball que li permetin respondre més ràpidament als reptes futurs. OJ C 306, 17.12.2007.

relacions exteriors, així com de la coordinació d'altres aspectes de l'acció externa de la Unió", podrà donar una major consistència als objectius comuns europeus de política exterior².

La gestió de la migració, que amb tota seguretat mantindrà el seu lloc prominent a l'agenda política europea en els propers anys, seguirà sent un assumpte important a Europa. Aquesta àrea política ja ha tret a la superfície la importància que té la cooperació pràctica entre els estats membres i entre aquests i tercers països, el grau de consistència entre l'àrea de la justícia, la llibertat i la seguretat i l'àmbit dels assumptes exteriors, i l'adequació dels instruments polítics i dels recursos disponibles per assolir un conjunt determinat d'objectius polítics. En aquest context, s'ha de subratllar que el futur establiment d'un Servei Europeu d'Acció Exterior, tal com preveu l'article 13a del Tractat de Lisboa, podria ajudar considerablement a la Unió Europea a promoure els seus interessos en aquest àmbit internacional tan competitiu, inclosa la gestió de la immigració.

Conclusions de la Presidència de Tampere

El paràgraf 11 de les Conclusions de la Presidència del Consell Europeu de Tampere del 15 i el 16 d'octubre de 1999 estipula el següent: "La Unió Europea necessita enfocar d'una manera global el tema de la migració, abordant els assumptes polítics i els relatius als drets humans i al desenvolupament als països i regions d'origen i trànsit. Això requereix combatre la pobresa, millorar les condicions de vida i les oportunitats laborals, prevenir els conflictes, consolidar els estats democràtics, i garantir el respecte pels drets humans, en particular els drets de les minories, les dones i els nens. Amb aquesta fi, tant la Unió com els estats membres són convidats a contribuir, dins de l'àmbit de les seves competències respectives sota els tractats, a una major coherència de les polítiques internes i externes de la Unió. L'associació amb els tercers països involucrats serà igualment un element clau per a l'èxit de l'esmentada política, amb vista a promoure el codesenvolupament". Aquest paràgraf se centra principalment en els denominats "factors dinàmics" o "causes originals" de l'emigració, i Europa ja ha posat la directa amb els seus intents d'abordar aquest conjunt d'importants temes d'una manera més convincent. No és cap sorpresa que, per gestionar amb èxit la immigració, Europa hagi d'intentar resoldre les causes principals de la mateixa, com la disparitat econòmica, la falta d'oportunitats professionals, la inestabilitat i la mala gestió. Una bona cooperació amb els països socis i un coneixement detallat de la situació sobre el terreny són essencials en aquest sentit. Encara que l'històric europeu pel que fa a polítiques de desenvolupament ha millorat considerablement, els "dividends del desenvolupament" a Europa encara no estan distribuïts de manera àmplia i regular entre les persones més necessitades i vulnerables, sobretot a Àfrica.

2. És important subratllar que el nou president del Consell Europeu també "garantirà la representació externa de la Unió en els assumptes relatius a la seva política exterior i de seguretat comuna, sense perjudici dels poders de l'Alt Representant de la Unió per a Afers Estrangers i Política de Seguretat". En la pràctica, l'èxit de l'esmentat acord institucional dependrà en bona mesura de com la persona nomenada pretengui dur a terme el compliment dels seus deures.

El 12 d'octubre de 2007, el Banc Mundial va publicar un informe prospectiu titulat Meeting the Challenges of Global Development [Els desafiaments del desenvolupament global], la lectura del qual és una experiència realment interessant. Aquest informe conté una llista molt completa de dades estadístiques sobre la pobresa als països en vies de desenvolupament, que pot utilitzar-se com a patró per calcular si hi haurà una "pressió migratòria" més gran del món menys desenvolupat. L'Àfrica Subsahariana és un bon exemple a examinar. L'estudi del Banc Mundial mostra que, encara que el nombre absolut de persones pobres ha disminuït en

200 milions durant els darrers deu anys, el nombre de persones que viuen amb menys d'1 dòlar al dia és encara molt elevat. L'any 2004, el nombre de persones que vivien en un nivell d'extrema pobresa (amb 1 dòlar al dia) era de 985 milions, 298 milions de les quals vivien a l'Àfrica Subsahariana. Per al 2015, el Banc Mundial pronostica que hi haurà un total de 720 milions de persones vivint en condicions d'extrema pobresa, 326 milions d'elles a l'Àfrica Subsahariana. Això significa que, encara que el nombre total de persones que viuen amb 1 dòlar al dia disminuirà en termes absoluts, el nombre de persones que viuen en condicions d'extrema pobresa augmentarà a l'Àfrica Subsahariana. La pobresa creixent, agreujada per la incapacitat dels països pobres de recollir els beneficis de la globalització, podria traduir-se perfectament en un nombre cada cop més gran de persones desesperades que abandonin els seus països d'origen amb l'esperança de trobar la "terra promesa" en un dels països més industrialitzats. La pobresa i la falta d'oportunitats en el món menys desenvolupat estan destinades per tant a convertir-se en un dels principals determinants dels fluxos migratoris durant els propers anys. A més, per a finals del 2030, les estimacions del Banc Mundial preveuen un fort increment de la pressió demogràfica, amb 1.800 milions de persones més en el món, 97% d'elles en el món en vies de desenvolupament³. La lliçó principal que pot extreure's de l'informe del Banc Mundial és la necessitat d'un compromís polític renovat per incrementar l'efectivitat de l'ajuda al desenvolupament. Europa necessita ajudar a tercers països a millorar el seu govern i a enfortir les seves institucions polítiques i democràtiques. Això pot fer que més persones que viuen als països menys desenvolupats facin un paper actiu en els processos de modernització dels seus països, i contribueixin a construir un futur millor tant per a les seves famílies com per als seus països. Europa també ha de proporcionar a aquestes persones més informació, per mitjà d'unes campanyes específiques, sobre els projectes finançats per l'ajuda al desenvolupament en els seus països. A manera d'exemple, aquestes campanyes han de dur-se a terme en estreta col·laboració amb els governs locals dels tercers països i ser transmeses per les ràdios locals, que són un dels mitjans de comunicació més poderosos als països menys desenvolupats. Europa també ha de crear més ocasions per implicar al sector privat en els programes de desenvolupament, ja que la comunitat empresarial mostra un genuí interès per participar més, com es va posar de manifest a la cimera UE-Àfrica celebrada a Lisboa del 7 al 9 de desembre de 2007.

També cal parar una atenció especial a la implementació de la Declaració de París sobre l'eficàcia de l'ajuda⁴, on les principals parts interessades polítiques i institucionals es van reunir per "decidir emprendre accions de gran abast i que puguin controlar-se per reformar la manera de distribuir i administrar l'ajuda, mentre preparem la revisió de cinc anys de la UE de la Declaració del Mil·lenni i dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM) a la fi d'aquest any".

Si aquest fos el propòsit principal de la meua ponència, continuaria explicant el que considero que són els components i idees més importants per ajudar Europa a reformar la seva agenda del desenvolupament. El que intento dir és que, sense oferir resultats tangibles a una població necessitada que viu en el món menys desenvolupat, Europa corre el risc de veure tacada la seva reputació internacional com a primer donant del món. És urgent i necessari racionalitzar els procediments, emfatitzar la importància de la responsabilitat mútua entre la comunitat donant i els països receptors, i establir marcs temporals fiables en els que determinar els objectius polítics a assolir⁵. Els

3. La població de l'Àfrica Subsahariana s'incrementarà en 540 milions de persones, mentre que el sud d'Àsia rebrà 600 milions de persones.
4. Paris Declaration on Aid Effectiveness –Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. High Level Forum, 28 de febrer-2 de març de 2005, París
5. Per a més detalls sobre qüestions relatives al desenvolupament, vegeu Easterly, W., *The Elusive Quest for Growth*, Mit Press, Cambridge, Massachusetts, 2001; *Global issues for global citizens*, ed. per Vinay Bhargava, the World Bank, Washington, D.C. 2006; i Henry, J.S., *The Blood Bankers, Four Walls Eight Windows*, Nova York, 2003.

6. El paràgraf 40 de les Conclusions de la Presidència del Consell Europeu de Laeken afirmava explícitament que “una política immigratòria i d’asil comú implica l’establiment dels següents instruments: la integració de la política sobre fluxos migratoris en la política exterior de la Unió Europea”.
7. Communication on integrating migration issues in the European Union’s relations with third countries, COM(2002) 703 final, Brussel·les, 3.12.2002.
8. El paràgraf 33 de les Conclusions de la Presidència del Consell Europeu de Sevilla del 21 i 22 de juny de 2002 afirma el següent: “el Consell Europeu considera que combatre la immigració il·legal requereix un esforç més gran per part de la Unió Europea i un enfocament més concret del problema, amb l’ús dels instruments apropiats en el context de les relacions externes de la Unió Europea. Amb aquesta finalitat, i d’acord amb les conclusions del Consell Europeu de Tampere, un enfocament integrat, exhaustiu i equilibrat per abordar les causes fonamentals de la immigració il·legal ha de ser l’objectiu constant i a llarg termini de la Unió Europea. Amb això en ment, el Consell Europeu destaca que una cooperació econòmica més estreta, l’expansió del comerç, l’ajuda al desenvolupament i la prevenció de conflictes són mitjans per fomentar la prosperitat econòmica als països implicats i per reduir les causes subjacents dels fluxos migratoris. El Consell Europeu insta que qualsevol futura cooperació, associació o acord equivalent que la Unió Europea o la Comunitat Europea condueixin amb qualsevol país ha d’incloure una clàusula sobre la gestió conjunta dels fluxos migratoris i sobre la readmissió obligatòria en els casos d’immigració il·legal”.
9. En aquest context, també és important subratllar que els paràgrafs 35 i 36 de les Conclusions de la Presidència del Consell Europeu de Sevilla proposen el mateix curs d’acció: “(35) el Consell Europeu considera que cal portar a terme una valoració sistemàtica de les seves relacions amb els tercers països que no cooperin en la lluita contra la immigració il·legal. L’esmentada valoració serà presa en compte en les relacions entre la Unió Europea i els seus estats membres i els països implicats en totes les àrees rellevants. Una cooperació inadequada per un país podria obstaculitzar l’establiment d’unes relacions estretes entre aquest país i la Unió. (36) Una vegada que s’hagi fet ús sense èxit dels mecanismes existents a la Comunitat, el Consell pot considerar que un tercer país hagi mostrat una falta de cooperació injustificada en la gestió conjunta dels fluxos migratoris. En aquest cas, el Consell podrà, d’acord amb les normes establertes en els tractats, adoptar mesures o postures

líders polítics europeus han d’adonar-se que ha arribat l’hora de coordinar els seus valerosos esforços per al desenvolupament d’una manera més eficaç si pretenen reduir la pobresa, limitar les disparitats econòmiques més estridents, millorar els sistemes educatius i crear més oportunitats de treball per als joves. La duplicació d’esforços i les agendes per al desenvolupament contradictòries entre estats membres, així com els procediments de desemborsament lents i pesats han de convertir-se en vestigis del passat si Europa pretén complir els seus compromisos polítics d’una manera més convincent i eficaç. En poques paraules, les accions han de venir immediatament després de les paraules.

El 1999, el Consell Europeu de Tampere va confirmar la seva determinació de desenvolupar una política migratòria comú i integral. Encara que una sèrie d’apressants problemes domèstics van portar inicialment el Consell Europeu a dissenyar una nova estratègia per a la gestió de la immigració, cal reconèixer que l’esmentada estratègia tenia un punt de vista progressista que combinava les dimensions internes i externes d’aquest complexíssim fenomen⁶.

Immigració i desenvolupament

El desembre de 2002, la Comissió va presentar una Comunicació sobre la integració d’assumptes relatius a la immigració en les relacions entre la Unió Europea i tercers països⁷, que era la resposta de la Comissió a la petició feta pel Consell Europeu a Sevilla⁸. En aquesta reunió, el Consell europeu va deixar clar que combatre la immigració il·legal requeria no només “l’ús de tots els instruments apropiats en el context de les relacions externes de la Unió Europea”, sinó també la gradual eradicació dels principals determinants de la immigració il·legal. Els líders europeus estaven tan convençuts de la crucial importància d’això últim que ho van definir com “l’objectiu constant i a llarg termini de la Unió Europea”. En altres paraules, atès que les mesures domèstiques no havien aconseguit els resultats desitjats respecte a la gestió dels fluxos migratoris, els dirigents europeus van pensar que calia afegir urgentment un flanc més a la seva estratègia i abordar el tema de la immigració il·legal amb determinació. En aquest context, el desembre de 2002 la Comissió va presentar un primer enfocament audaç i coherent per a la gestió de la immigració, que no només proposava canalitzar la immigració en les activitats externes d’Europa, sinó també fer un ús complet dels instruments financers que estaven disponibles per promoure i –sempre que fora possible– elevar el perfil internacional d’Europa. Aquesta Comunicació, que era coherent con l’estratègia externa general d’Europa, posava més èmfasi en la relació existent entre la immigració i l’impacte a llarg termini dels programes d’ajuda al desenvolupament d’Europa, i en la necessitat de promoure una cooperació més estreta amb tercers països. A aquests darrers se’ls demanava que donessin tot el seu suport a la lluita contra la immigració il·legal, ja que qualsevol falta de cooperació per la seva part podria persuadir a Europa de la necessitat de prendre les mesures pertinents i de canviar amb això la seva actitud política favorable⁹. Dit d’una altra manera, això va ser un primer intent de celebrar un “matrimoni” entre les polítiques europees migratòries i per al desenvolupament que, fins aleshores, havien estat considerades com altament polèmiques. La història ens ha ensenyat que les bones idees són

perdurables i el Programa de La Haia, que va ser adoptat el novembre de 2004¹⁰, no va ser cap excepció a aquesta regla. Amb l'adopció del mateix enfocament, el Programa afirmava que, atès que la migració internacional anava a continuar en el futur, "cal procedir a un enfocament integral, que abrasi totes les fases de la migració respecte a les causes fonamentals de la mateixa, així com les polítiques relatives a l'entrada, admissió, integració i retorn".

L'1 de setembre de 2005, la Comissió va presentar un Comunicat sobre immigració i desenvolupament¹¹, més centrat en els resultats que l'adoptat en 2002. Aquest text conté no només uns objectius polítics ben definits i la forma d'assolir-los, sinó també idees per aprofitar les sinergies entre les polítiques sobre immigració i les polítiques sobre desenvolupament. La idea subjacent era utilitzar aquests conceptes polítics en el futur diàleg i cooperació amb els països en vies de desenvolupament interessats, amb l'objectiu de canalitzar més ajuda d'Europa cap als objectius compartits. Aquesta comunicació de la Comissió es va centrar principalment en la importància de l'enviament de diners, en el paper que poden desenvolupar les diàspores en el foment del desenvolupament econòmic dels països d'origen, en la migració circular i en les mesures a adoptar per minimitzar les conseqüències adverses de la fuga de cervells.

Pel que fa a l'enviament de diners, els caps d'Estat i de Govern ja es van reunir el març de 2002 en la Conferència Internacional sobre el Finançament del Desenvolupament i van acordar que, sense deixar de respectar la seva naturalesa privada, els enviaments de diners podien convertir-se en poderosos motors del desenvolupament econòmic¹² i que per tant era urgent reduir els costos de les transferències. La Comunicació del 2005 va reiterar aquest punt suggerint competència entre canals alternatius per a l'enviament formal de diners, subratllant l'ús potencial dels enviaments per als projectes per al desenvolupament, i cridant l'atenció sobre els tipus de canvi punitius aplicats als enviaments per part dels bancs i els intermediaris als països receptors. A l'àrea dels enviaments de diners, la Comissió també ha posat en marxa una important iniciativa amb l'adopció, l'1 de desembre de 2005, d'una proposta per a una directiva sobre serveis de pagament que creï un marc harmonitzat, en particular per als serveis d'enviament de diners¹³. Aquesta proposta augmentarà la competència i, per tant, contribuirà a una reducció dels costos. Al mateix temps, el nou marc incrementarà la transparència obligant els proveïdors de serveis a revelar informació sobre costos, inclosos els tipus de canvi utilitzats i el temps necessari per dur a terme la transferència.

Per què són tan importants els enviaments de diners per a les vides de tantes famílies que viuen al món menys desenvolupat? Segons les dades estadístiques aportades pels experts del Banc Mundial, els fluxos registrats dels enviaments de diners internacionals van sumar un total de 199.000 milions de dòlars, un total més alt que el registrat en 2005 (188.000 milions)¹⁴. Per entendre millor la importància dels enviaments, n'hi ha prou amb dir que el nivell registrat d'enviaments va superar de lluny el volum d'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD)¹⁵ d'aquests mateixos anys: el 2005, el total d'AOD va ascendir a 107.000 milions de dòlars, i el 2006 a 104.000 milions. També cal subratllar que els fluxos registrats d'enviaments de diners van subestimar consi-

d'acord amb la Política Exterior i de Seguretat Comuna i altres polítiques de la Unió Europea, sense deixar de complir els compromisos contractuals de la Unió i sense posar en perill els objectius de la cooperació per al desenvolupament".

10. The Hague Programme, OJ C 53, 03.03.2005.
11. Communication on migration and development: some concrete orientations, COM(2005) 390 final, Brussel·les, 1.9.2005.
12. O'neil, K. "Using remittances and circular migration to drive development". Policy Brief (01.06.2003). Migration Policy institute, Washington, DC.
13. Directiva 2007/64/EC del Parlament Europeu i del Consell del 13 de novembre de 2007 sobre els serveis de pagament al mercat intern, corregint les directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC i 2006/48/EC, i revocant la directiva 97/5/EC, OJ L 319. Mitjançant l'establiment d'un conjunt de regles modern i exhaustiu aplicable a tots els serveis de pagament a la Unió Europea, aquesta Directiva proporciona el fonament legal per a la creació d'un mercat de pagaments únic en l'àmbit de la UE. L'objectiu últim és fer que els pagaments transfronterers siguin tan fàcils i segurs com els pagaments "nacionals" dins d'un Estat membre. El termini límit per a la transposició en la legislació nacional expira l'1 de novembre de 2009.
14. El nivell del 2006 va ser el doble del registrat el 2001 (96.000 milions de dòlars). Això es deu principalment a uns costos d'enviament més baixos i a l'ampliació de les xarxes d'intermediaris per als enviaments, al número més gran d'immigrants i al creixement dels seus nivells d'ingressos. Les estimacions preliminars del Banc Mundial mostren que el 2007 el volum registrat d'enviaments de diners a tot el món va arribar als 318.000 milions de dòlars, 240 dels quals ho van ser a països en vies de desenvolupament.
15. Per ser més precisos, l'ajuda oficial al desenvolupament cobreix els "fluxos de finançament oficial administrats amb la promoció del desenvolupament econòmic i el benestar dels països en vies de desenvolupament com a principal objectiu, i que són crèdits tous en caràcter amb un element de garantia d'un 25% com a mínim (amb una taxa fixa de descompte d'un 10%). Per convenció, els fluxos d'AOD comprenen les contribucions de les agències governamentals donants, a tots els nivells, als països en vies de desenvolupament ("AOD bilateral") i a institucions multilaterals. Els ingressos de l'AOD comprenen desemborsaments de donants bilaterals i d'institucions multilaterals", Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE).

La Comunicació del 2005 també emfatitza el paper que poden jugar les diàspores en el procés de desenvolupament dels seus països d'origen. Pot crear-se una base de dades que serveixi per identificar a les persones preparades disposades a compartir la seva capacitat i la seva experiència tècnica en un projecte determinat de desenvolupament en els seus països d'origen, el que crea la possibilitat d'agermanar programes de desenvolupament per mitjà dels quals les diàspores i els països d'origen de les mateixes -les autoritats locals- cofinancin un projecte considerat essencial, per exemple, per a la potabilització de l'aigua o per construir una nova escola elemental en una zona determinada del seu país d'origen. Les diàspores i les associacions de treballadors estrangers també poden ajudar als nousvinguts a establir-se al país amfitrió proporcionant-los, per exemple, informació sobre accés a cursos d'introducció a l'idioma i de formació professional, o sobre habitatge. La Comunicació del 2005 també va considerar la migració circular²² i el seu efecte potencialment positiu sobre el desenvolupament. Generalment es considera que la migració circular és beneficiosa tant per als països d'origen com per als de destí. Els països de destí reben una aportació constant de treballadors molt necessaris, tant qualificats com sense qualificar (sense els requisits de la integració a llarg termini). Els països d'origen es beneficien de l'entrada dels enviaments de diners mentre els treballadors estan a l'estranger, i de les seves inversions i capacitat quan tornen. També els propis treballadors estrangers hi poden guanyar molt, atès que l'expansió dels programes de migració circular augmentarà les oportunitats d'una immigració segura i legal a Europa. Per tant, s'hauria d'encoratjar la circulació de cervells i la migració temporal, juntament amb la possibilitat de facilitar el retorn dels treballadors estrangers als seus països d'origen, per exemple, per començar un nou negoci, o facilitar que els treballadors estrangers participin en activitats per al desenvolupament encara que no tornin per sempre. Des de 1997, el nombre de treballadors estrangers temporals que van entrar en els 30 països que pertanyen a l'OCDE s'ha incrementat anualment un 9%. La migració temporal a l'Àsia Oriental i Occidental, inclosa Aràbia Saudita i la Unió dels Emirats Àrabs, també ha mostrat un increment regular d'un 2,5% anual des de 1985. A manera d'exemple, França va admetre uns 10.000 treballadors temporals el 2004, enfront dels 4.300 que havia admès el 1998. Un recent estudi del Banc Mundial, per exemple, va trobar que entre el 60% i el 75% de treballadors procedents de Bòsnia i Hercegovina, Geòrgia, Kirguizistan i Tadjikistan haguessin preferit treballar a Europa Occidental d'una forma temporal²³. En aquest context, és important subratllar la importància de la directiva proposada sobre les condicions d'entrada i residència de ciutadans de tercers països per ocupar els llocs de treball altament qualificats que la Comissió va especificar el 23 d'octubre de 2007²⁴. L'article 17 de la directiva proposada estipula unes condicions específiques que no penalitzin la mobilitat dels treballadors més qualificats, en un intent de fomentar la migració circular i minimitzar els efectes adversos de la fuga de cervells²⁵. Aquesta proposta, que passarà a ser legalment vinculant quan entri en vigor la directiva, va representar un canvi decisiu en la forma d'abordar la migració circular per part d'Europa. A més, la migració circular també es veurà facilitada per la futura proposta d'una directiva sobre aprenents remunerats, que són una de les categories considerades pel Pla Polític sobre la Migració Legal²⁶.

22. Communication on Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and third countries, COM(2007) 248 final, Brussel·les, 16.05.2007.
23. Rannveig Agunias, D. i Newland, K., "Circular Migration and Development: trends, Policy Routes and Ways Forward". Policy Brief (abril del 2007). Migration Policy Institute, Washington DC.
24. Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, COM(2007) 637 final, Brussel·les, 23.10.2007.
25. En particular, l'article 17 (5) estipula el següent: "Les derogacions de la Directiva 2003/109/EC proposades en els paràgrafs 3 i 4 seran d'aplicació només en aquells casos en els quals el ciutadà/ana del tercer país en qüestió pugui presentar proves que ha estat absent del territori de la Comunitat per exercir una activitat econòmica en qualitat d'assalariat o de treballador per compte propi, o per realitzar un servei voluntari, o per estudiar al seu propi país d'origen".
26. Communication from the Commission-Policy Plan on Legal Migration, COM(2005) 669 final, Brussel·les, 21.12.2005.

Entre octubre de 1999 i setembre de 2005, malgrat els progressos realitzats en combinar la migració i les polítiques d'afers estrangers progressistes, Europa no va ser capaç de resoldre l'endevinalla de com fer front a l'amenaça que representa la immigració il·legal. La cooperació amb tercers països es basava essencialment en un enfocament dual, que constituïa una falta de coherència i de coratge polític. El primer flanc abordava el tema dels controls fronterers i el de la gestió efectiva dels fluxos migratoris. Europa simplement intentava encolomar les seves tàctiques i instruments a tercers països: reforçar els controls, combatre la immigració il·legal i el tràfic d'éssers humans, i obligar a tornar a tots els immigrants que resideixen il·legalment a Europa. El segon flanc s'orientava a resoldre les causes fonamentals de la migració, que exigien el desenvolupament de noves eines. Encara que els dos components d'aquest enfocament conjunt eren complementaris, Europa no s'havia sentit impel·lida a concebre i implementar una estratègia integral i coherent capaç de marcar el curs del seu futur diàleg i cooperació amb tercers països. Aquesta consideració va contribuir a l'emergència d'un nou patró de cooperació amb tercers països, que va ser després sancionat pel Consell Europeu el desembre de 2005 com la proposta per a una Política Migratòria Europea Global.

Cap a una política migratòria global

Després dels tràgics esdeveniments que van tenir lloc a Ceuta i Melilla l'octubre del 2005²⁷, la Comissió Europea, al temps que lamentava profundament les inoportunes morts de diverses persones, va decidir enviar una missió tècnica a aquests dos enclavaments espanyols des del 7 a l'11 d'octubre de 2005. Els objectius principals d'aquesta força operativa eren efectuar una valoració de primera mà de la situació in situ i del nombre d'immigrants implicats en el creuament il·legal de les fronteres exteriors de la UE, i explorar formes d'organitzar la cooperació pràctica entre les autoritats espanyoles i marroquines per lluitar contra la immigració il·legal. Els intents massius d'entrar per la força a Europa van donar un nou ímpetu a la urgència de trobar solucions pràctiques a la creixent pressió migratòria procedent d'Àfrica.

Encara que ningú té una bola de vidre per veure què passarà en el futur, pot afirmar-se que el creixent desfasament entre el creixement demogràfic i la distribució cada vegada més irregular dels limitats recursos de què disposa Àfrica potser va desencadenar alguna classe de senyal per als dirigents polítics europeus. Si Àfrica tenia, l'any 1950, 221 milions d'habitants –un 8,7% de la població mundial–, avui la xifra ascendeix a més de 800 milions, cosa que representa gairebé el 14% de la població mundial. A això cal afegir altres motius, com la massiva degradació ambiental, els conflictes ètnics, la falta de respecte als drets humans i la persecució política, que obliguen als africans a prendre la dolorosa decisió d'anar-se'n dels seus països d'origen²⁸. En poques paraules, la pobresa i la por són dues de les principals causes determinants de l'emigració.

No es necessita gaire imaginació per entendre per què la gestió de la migració i l'espinos tema de la immigració il·legal van estar en el primer pla de l'agenda política del Consell Europeu informal que es va celebrar en Hampton Court l'octubre del 2005. Els líders europeus van reconèixer que calia oferir als emigrants una alternativa creïble a la immigració il·legal, per acabar amb els inacceptables desastres humanitaris causats per la gestió

27. Les autoritats espanyoles han tingut l'amabilitat de proporcionar-me les xifres definitives de la immigració il·legal. Només el 2005, 5.566 immigrants il·legals van intentar entrar per Ceuta-Melilla. A començaments d'octubre del 2005, uns 700 immigrants il·legals van intentar escalar els filats de pues de Ceuta i uns 200 d'ells van aconseguir entrar en els enclavaments espanyols. Un nombre indeterminat d'immigrants van perdre la vida intentant travessar la frontera. El 2006 i 2007, el nombre d'immigrants il·legals va caure a 2.000 i 1.553 respectivament.

28. Entre d'altres possibles motius, cal recordar que el 2003 i el 2004 un nombre sense precedents de llagostes va destrossar les collites de la regió del Sahel, fent que milers de persones haguessin de buscar refugi fora dels seus països d'origen.

dolenta dels fluxos migratoris, i promoure la cooperació pràctica amb tercers països. A falta de això, els emigrants estan condemnats a convertir-se en presa de despietats traficants i a continuar provant sort travessant l'Atlàntic i la Mediterrània en pasteres o tractant d'escalar per les tanques filades. En l'anvers de les Conclusions de Hampton Court, la Comissió no va perdre el temps fent la seva pròpia proposta de com millorar la gestió dels fluxos migratoris per part de la UE, i va identificar tota una sèrie de mesures pràctiques a prendre a curt i mitjà termini²⁹. Aquestes mesures, pensades per als països de l'Àfrica del Nord i Subsahariana, poden dividir-se en tres àrees polítiques principals: "enfortir la cooperació i l'acció sobre assumptes migratoris entre els estats membres; treballar amb els països clau d'origen a Àfrica; i treballar amb els països veïns". Entre les principals mesures a curt termini estaven l'augment de les activitats del FRONTEX, inclòs un estudi de viabilitat sobre una "xarxa Mediterrània de Patrulles Costaneres", l'enfortiment de l'estructura i de les xarxes dels agents d'enllaç de la immigració ("immigration liaison officers" o ILO)³⁰ i la creació d'equips d'intervenció ràpida, que va ser un dels majors èxits del 2006³¹. Entre els objectius a mitjà i a llarg termini estaven: "capacitar per a una millor gestió de la immigració, inclosa l'ajuda tècnica i financera (que s'acordarà en el marc dels nous Documents Estratègics Regionals); abordar les causes fonamentals de l'emigració, com la pobresa i la inseguretat; fomentar les connexions entre immigració i desenvolupament, per exemple promovent sistemes per a l'enviament de diners més segurs, fàcils i barats; facilitar el paper de les diàspores com a agents per al desenvolupament; explorar opcions per a la immigració temporal o circular; mitigar l'impacte produït per la pèrdua de qualificació en sectors vulnerables; lluitar contra el contraban i el tràfic d'éssers humans i la immigració il·legal, inclosa la implementació d'obligacions de readmissió, tal com estipula, inter alia l'article 13 de l'Acord de Cotonou; i enfortir la protecció als refugiats i a les persones desplaçades, així com l'accés dels mateixos a solucions duradores, d'acord amb els instruments internacionals pertinents". El Consell Europeu dels dies 15 i 16 de desembre de 2005 va rebre la Comunicació de la Comissió, va donar la seva aprovació a les mesures proposades i va demanar a la Comissió que "a finals de 2006 informés dels progressos realitzats".

El 2005, la UE es va marcar una agenda molt ambiciosa per promoure la cooperació i l'associació amb els països en vies de desenvolupament, amb un fort èmfasi en l'àmbit del desenvolupament. L'Enfocament Global ("Global Approach") va demostrar ser una forma innovadora de tractar la gestió de l'emigració, ja que el seu objectiu era formular un conjunt ampli i coherent de polítiques que no només abordava una sèrie d'assumptes relacionats amb la immigració, sinó que també amalgamava assumptes de justícia i política interior, desenvolupament i relacions exteriors en un esforç per millorar el diàleg i la cooperació sobre la immigració, en associació estreta amb tercers països. Durant el 2006 i el 2007, el paper cada cop més gran desenvolupat per la Comissió i els estats membres va convertir Europa en un portaveu destacat i fiable del debat global sobre les relacions existents entre immigració i desenvolupament.

El desembre del 2006, seguint una Comunicació de la Comissió³², el Consell Europeu va decidir estendre l'Enfocament Global a les regions orientals i sud-orientals³³. Les accions prioritàries es van centrar en la cooperació operacional entre estats membres, incloses una millor coordinació per a la gestió de les fronteres amb FRONTEX³⁴, i una major cooperació amb països com els Balcans Occidentals, Turquia, els països integrants de la

29. Communication on priority actions for responding to the challenges of migration: first follow-up to Hampton Court, COM(2005) 621 final, Brussel·les, 30.11.2005.
30. Per a una informació més detallada, vegeu Council Regulation (EC) n° 377/2004 de 19 de febrer de 2004 sobre la creació d'una xarxa d'agents d'enllaç de la immigració, OJ L 64, 02.03.2004.
31. La creació dels Equips Ràpids d'Intervenció Fronterera (proporciona als estats membres que ho sol·licitin "ajuda durant un període de temps limitat" i "en situacions excepcionals i urgents". El desplegament d'un Equip Ràpid d'Intervenció Fronterera encarna la "resposta efectiva" d'Europa per ajudar a qualsevol estat membre que es vegi confrontat amb una entrada massiva d'immigrants il·legals. Per primera vegada Europa podrà desplegar, sota la direcció de l'estat membre sol·licitant, uns 600 guàrdies de frontera amb experiència per tractar els casos d'emergència en les seves fronteres exteriors. Per a més informació, vegeu regulation (EC) n° 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of rapid Border intervention teams and amending Council regulation (EC) n° 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers, OJ L 199, 31.7.2007.
32. Communication on the Global Approach to Migration one year on: towards a comprehensive European migration policy, COM(2006) 735 final, Brussel·les, 30.11.2006.
33. "L'Enfocament Global serà aplicat a les regions orientals i sud-orientals adjacents amb la Unió Europea. La Comissió és convidada a fer propostes per a la intensificació del diàleg i l'adopció de mesures concretes abans de juny del 2007".
34. Council regulation (EC) n° 2007/2004 of 26 october 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX). Per a més informació, vegeu Bertozzi S. "Schengen: Achievements and Challenges in managing an area encompassing 3,6 million km²", Centre for European Policy Studies, Working Document n° 284, febrer del 2008.

Política Europea de Veïnatge (PEV), Rússia, Àsia Central i els països asiàtics d'origen. Aquestes accions prioritàries es van portar a terme d'una forma similar a com s'han aplicat a Àfrica, en particular per mitjà de reunions regulars d'experts. Es va promoure el diàleg a nivell bilateral i regional, i la cooperació pràctica va rebre el suport dels instruments financers del CE. El Consell Europeu també va reafirmar el seu compromís d'incrementar "la coherència entre les diverses polítiques de la Unió, inclosos els seus instruments financers, amb vista a abordar les causes fonamentals de la migració[...] i integrar les qüestions de migració i desenvolupament en polítiques d'ajuda i programació, encoratjar els països d'origen i trànsit a incorporar les qüestions relatives a la migració en els seus plans nacionals de desenvolupament, incloses les estratègies per a la reducció de la pobresa, i donar suport a la creació de capacitats per a una gestió efectiva de la migració, entre d'altres coses mitjançant l'establiment d'uns perfils migratoris per països. La nova generació de documents estratègics regionals i nacionals incorporarà plenament, allà on sigui rellevant, la connexió entre migració i desenvolupament. En aquest sentit, la iniciativa de la Comissió per a un Programa de la UE sobre Migració i Desenvolupament a Àfrica proporciona una forma d'abordar aquest tema a curt i mitjà termini. Els estats membres també són encoratjats a millorar la coordinació i a desenvolupar programes conjunts". La ratificació del Consell Europeu va fer més imperioses per a totes les parts interessades unir forces i orientar els seus esforços cap a la llista prioritària d'activitats acordada en l'àmbit de la migració i la gestió. Aquest suport polític, no obstant això, no elimina els problemes de partida, particularment pel que fa a la coordinació.

2006 i 2007: els primers fruits

Les expectatives posades en la Comissió, els estats membres, FRONTEX i altres organitzacions internacionals eren molt altes, i tots aquests interessats van sentir immediatament la responsabilitat i la pressió política dels dirigents i ciutadans europeus. A nivell tècnic, el primer pas que va donar la Comissió va ser el d'establir un grup de experts ad hoc perquè ajudessin a coordinar esforços i activitats d'una manera més eficient. A nivell polític, alguns dels estats membres de la UE van organitzar grups de treball formats per funcionaris dels diferents ministeris involucrats en la implementació de l'Enfocament Global. A iniciativa del president Frattini i del comissionat Michel, el president Barroso va decidir crear un Grup provisional de Comissionats sobre Migració.

Aquest grup, que va ser formalment establert l'agost del 2006, va reunir a tots els comissionats involucrats en la gestió de la migració, a saber, els comissionats Almunia, Borg, Ferrero-Waldner, Figel, Hübner, Kiprianou, Michel i Spidla, amb la finalitat de discutir i definir les línies polítiques en aquesta àrea. Des d'aleshores, sota la presidència del vicepresident Frattini, el Grup de Comissionats ha estat convocat d'una manera regular per polir les propostes polítiques preliminars i per prendre decisions sobre els temes proposats. Com he dit abans, el focus inicial de l'Enfocament Global sobre Migració va ser Àfrica. A part de les raons polítiques més amunt esmentades, Àfrica no només s'ha vist desproporcionadament afectada per alguns dels aspectes més negatius de la migració, concretament la fuga de cervells, la migració il·legal i el tràfic d'éssers humans, sinó que l'impacte potencialment positiu de la migració encara no s'ha fet sentir a l'Àfrica subsahariana, per exemple degut al cost i a les dificultats que comporta la

transferència de diners a aquests països, o a causa dels problemes pràctics que tenen molts immigrants africans per contribuir al desenvolupament dels seus països d'origen. La implementació, per tant, va exigir la creació de nous instruments tant per poder complir els compromisos polítics assumits primer a Hampton Court i subsegüentment a Brussel·les pels caps d'Estat i de Govern, com per poder elevar el perfil internacional d'Europa.

Permeteu-me posar alguns exemples dels instruments que s'han desenvolupat amb aquesta finalitat. Es van crear unes plataformes de cooperació que reuneixen a totes les parts interessades³⁵ involucrades en la coordinació de projectes en l'àrea de la migració i el desenvolupament, per discutir els mèrits d'una determinada activitat i per valorar els progressos realitzats. En poques paraules, l'objectiu d'aquestes plataformes era promoure la coherència en la implementació de les polítiques tot reunint els interessats en migració i desenvolupament en un país o regió determinats. Es van dissenyar uns perfils migratoris com els inclosos en els documents estratègics per a tots els països ACP (Àfrica-Carib-Pacífic, països signants del Conveni de Lomé) a manera d'eina per fer un fons comú amb tota la informació necessària per formular polítiques al camp de la migració i el desenvolupament i per supervisar l'efecte de les polítiques implementades. En el futur, els perfils migratoris hauran de desenvolupar-se d'una manera molt més detallada, perquè així podran subministrar als interessats la base per a una programació i avaluació més precises en l'àrea de les migracions. Les associacions per a la mobilitat són un acord entre la Unió Europea, els estats membres, i tercers països, dissenyat per configurar i gestionar la mobilitat humana d'una manera més eficient. La idea bàsica és que pot progressar-se d'una manera notable preparant uns "paquets" específics que incloguin aquells punts que siguin rellevants tant per a la UE com per als tercers països interessats. Entre les ofertes de la UE podrien incloure's les següents: facilitar visats per a estades curtes, facilitar l'accés als mercats de treball de determinats estats membres i elaborar plans de migració circular. A canvi, els països socis podrien comprometre's a combatre la migració il·legal i a garantir el retorn i la readmissió. Després de l'aprovació del Consell Europeu³⁶, actualment s'estan negociant unes associacions pilot per a la mobilitat entre alguns estats membres, d'una banda, i Cap Verd i Moldàvia, per una altra, que han confirmat la seva disposició a treballar en la gestió dels fluxos migratoris i, en particular, en la lluita contra la immigració il·legal. Una altra idea, encara no posada en pràctica, va ser la creació d'Equips de Suport a la Migració que poguessin proporcionar ajuda en la gestió de la migració a un tercer país que la sol·licités, inclosos els casos en situació de crisi. Aquest tipus d'equips poden utilitzar-se per proporcionar ajuda tècnica específica i també ajuda financera als països africans per resoldre les causes fonamentals dels fluxos migratoris i per a qualsevol altre tema relacionat amb la immigració. Finalment, Europa podria proporcionar ajuda financera per establir -i sempre que sigui possible- desenvolupar instituts sobre les migracions i centres específics el propòsit principal dels quals seria facilitar els moviments legals dels ciutadans de tercers països cap a Europa³⁷. També val la pena subratllar que tots aquests nous instruments quadren perfectament amb les polítiques i les iniciatives ja existents a la UE en l'àmbit de les relacions exteriors. La Comissió també disposa d'un nou instrument financer, que compta amb 384 milions d'euros per al període 2007-2013³⁸ per promoure l'acció exterior

35. Representants del país en qüestió, estats membres de la UE, la Comissió Europea, els països donants i les organitzacions interessades, com el Banc Mundial, l'Organització Internacional per a les Migracions i altres agències de l'ONU.
36. Vegeu les Conclusions de la Presidència del Consell Europeu del 14 de desembre de 2007, paràgraf 17.
37. Un nou centre d'aquest tipus s'obrirà a Bamako (Mali) a finals del 2008. Si té èxit, els països de la CEDEAO facilitaran l'obertura d'altres centres.
38. Aquest programa, que ha reemplaçat al programa AENEAS, proporciona ajuda financera en cinc àrees polítiques: 1) promovent la connexió entre migració i desenvolupament; 2) fomentant una bona gestió de la migració laboral; 3) lluitant contra la immigració il·legal i facilitant la readmissió dels immigrants irregulars; 4) protegint els immigrants contra l'explotació i l'exclusió; i 5) promovent l'asil i la protecció internacional.

a l'àrea de la migració i l'asil: un programa temàtic per a la cooperació amb tercers països en les àrees de la migració i l'asil. Per cultivar el diàleg i la cooperació amb els països africans, es van organitzar dues grans conferències el 2006, els resultats de les quals van contribuir a alimentar el debat global sobre la immigració i la gestió. A iniciativa de França i Espanya, la primera d'aquestes es va celebrar a Rabat el juliol del 2006 i va reunir 60 països³⁹ per identificar i implementar mesures per combatre els fluxos migratoris il·legals per les rutes de l'Àfrica Occidental. Aquesta vegada, es va adoptar un Pla d'Acció que incloïa mesures com desenvolupar associacions entre institucions científiques europees i africanes, facilitar la mobilitat dels estudiants, crear un fòrum empresarial euroafricà per compartir coneixements i experiència pràctica i per proporcionar assistència tècnica als emigrants que estiguin disposats a invertir en projectes en els seus països d'origen⁴⁰. La segona Conferència es va celebrar els dies 22 i 23 de novembre de 2006 a Trípoli. Va ser la primera Conferència Ministerial UE-Àfrica mai celebrada sobre migració i desenvolupament, i va representar una fita històrica. Europa i Àfrica es van donar la mà per forjar un compromís polític per treballar en estreta associació sobre la migració i les seves connexions amb el desenvolupament. Per dir-ho amb les paraules del vicepresident Franco Frattini: "Nosaltres, africans i europeus, necessitem treballar junts per desenvolupar un 'enfocament afroeuropeu sobre la migració'. La Declaració que adoptem al final d'aquesta Conferència ha de reflectir la nostra comuna comprensió de com podem fer que la immigració beneficiï al desenvolupament, i quins passos concrets hem de donar perquè això es converteixi en realitat". La Declaració de Trípoli contenia una sèrie de "passos concrets", com incloure la migració en les estratègies de reducció de la pobresa, promoure la inversió exterior directa per crear més oportunitats de treball⁴¹, abordar les causes fonamentals de la migració, garantir que les polítiques migratòries no portin a la fuga de cervells, i examinar "la viabilitat d'establir un fons per posar en pràctica les mesures aprovades en aquesta Declaració". Finalment, i per mostrar la seva preferència per les iniciatives concretes, el vicepresident Frattini va llançar la idea de crear un Institut Euro-Africà d'Enviaments de Diners. el Comissionat Michel, que també va participar en la Conferència de Trípoli, va donar suport immediatament a aquesta proposta i va començar a posar-la en marxa amb l'ajuda del Banc Mundial⁴². En l'estela de les dues conferències celebrades el 2006, la Comunitat Econòmica dels Estats de l'Àfrica Occidental (CEDEAO)⁴³ va començar a mostrar un gran interès per la gestió de la migració. Això va portar a l'establiment d'un equip de treball conjunt UE-CEDEAO sobre migració, i, l'abril del 2007, la troica UE-CEDEAO es va reunir per primera vegada.

El 28 de febrer de 2007, el Grup de Comissionats es va reunir per fer balanç del seguiment pràctic de les Conferències de Rabat i Trípoli i per pressionar a favor d'un ràpid desemborsament de l'ajuda financera de la CE per posar en pràctica les agendes polítiques marcades en aquestes dues conferències. En el moment d'escriure aquest treball, Europa encara no ha fet cap progrés significatiu per començar a establir les fites polítiques que van acordar Europa i Àfrica el 2006. El prestigi internacional d'Europa podria veure's greument afectat si no estigués aviat disponible el finançament necessari per a satisfer les legítimes expectatives dels governs africans. Fa gairebé dos anys, Àfrica i Europa van decidir treballar en estreta associació sobre mi-

39. Països de destí, trànsit i origen.

40. D'acord amb la informació preliminar disponible, l'octubre del 2008, la presidència francesa, que dona una gran importància al fet de preparar la cooperació entre les dues ribes del Mediterrani, té la intenció d'organitzar la segona Conferència Ministerial Euromediterrània per continuar la Conferència de Rabat.

41. Cal destacar que la migració Sud-Sud representa més del 40% dels fluxos migratoris internacionals.

42. En el moment d'escriure aquest article, aquest nou institut encara no ha iniciat les seves activitats.

43. Fundada el 1975, la CEDEAO està formada per quinze estats membres: Benín, Burkina Faso, Cap Verd, Côte d'Ivoire, Gàmbia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Libèria, Mali, Níger, Nigèria, Senegal, Sierra Leone i Togo.

gració i desenvolupament, alimentant les esperances de molts líders i ciutadans africans que una major cooperació pràctica produirà els resultats desitjats respecte a una gestió més efectiva dels fluxos migratoris. Ha passat el temps i els resultats al mercat són exigus. El temps és un enemic perpetu i Europa, juntament amb els estats membres, no pot permetre's el luxe de desaprofitar aquesta oportunitat. Com va dir Nicolas Sarkozy en la Conferència de Rabat: "El fracàs d'Àfrica avui seria un desastre per a Europa demà".⁴⁴ Aquesta frase hauria de convertir-se en el lema europeu sobre la gestió de la immigració.

Altres tres importants esdeveniments internacionals van marcar la segona meitat del 2007: el primer Fòrum Global sobre Immigració i Desenvolupament, celebrat a Brussel·les el juliol, la Conferència Ministerial Euromediterrània sobre Migració, que es va reunir el novembre a Albufeira (Algarve), i la Cimera UE-Àfrica, que va tenir lloc el desembre a Lisboa. A partir del treball realitzat a la Comissió Global sobre la Migració Internacional (GCIM)⁴⁵ i dels resultats del Diàleg d'Alt Nivell sobre Migració i Desenvolupament⁴⁶, les Nacions Unides, en estreta col·laboració amb altres interessats⁴⁷, van organitzar el primer Fòrum Global sobre Migració i Desenvolupament per discutir a fons el multifacètic fenomen de les migracions internacionals. El seu objectiu era buscar solucions per mitigar els efectes adversos de la migració als països menys desenvolupats, i treure partit dels seus beneficis potencials tant per als països de destí, origen i trànsit com per als propis immigrants. Des del 9 a l'11 de juliol de 2007, aquest fòrum va reunir a funcionaris governamentals de 123 països, al representant de la UE, el vicepresident Franco Frattini, al representant especial de les Nacions Unides per a la Migració, Peter Sutherland, i a experts internacionals i de la societat civil. L'avantatge més obvi d'aquest Fòrum Global ha estat el d'establir "una seu per discutir els temes relacionats amb la migració internacional i el desenvolupament d'una forma sistemàtica i exhaustiva [...], així com una plataforma per discutir experiències, bones pràctiques innovadores, i per identificar formes concretes d'assegurar la contribució positiva de la immigració legal al desenvolupament"⁴⁸. El segon Fòrum Global tindrà lloc a Manila (Filipines) en el 2008.

Sobre la base del considerable treball ja realitzat en el marc de la Política Europea de Veïnatge, la regió euromediterrània també va decidir donar prioritat a la migració. La Presidència portuguesa va donar l'impuls polític necessari per a l'organització de la primera Reunió Ministerial euromediterrània sobre migració. A banda dels objectius comunament compartits, entre els quals s'inclouen crear oportunitats per a la immigració legal, facilitar la transferència de coneixements i qualificació tècnica, abordar les causes fonamentals de la migració i de l'espinos tema de la immigració il·legal, i minimitzar els efectes adversos de la fuga de cervells⁴⁹, la reunió euromediterrània va buscar impulsar més la cooperació pràctica propo-sant la creació de grups de treball ad hoc, formats per funcionaris d'alt rang, per preparar projectes específics i assegurar la continuïtat dels mateixos. Com en el cas de les conferències de Rabat i Trípoli, el llenguatge utilitzat en parlar del finançament feia referència als "recursos institucionals disponibles per donar suport a l'associació Euromediterrània, altres instruments financers de la Unió Europea i contribucions nacionals dels estats euromediterranis que participin en els projectes".

Encara que pot considerar-se poc delicat discutir de diners durant una conferència ministerial que s'ocupi de temes relacionats amb la immigració, la veritat és que, sense un finançament adequat i sense recursos humans, és

44. El llavors Ministre de l'Interior Nicolas Sarkozy va pronunciar un enèrgic discurs en la Conferència de Rabat: "Car nos destins sont liés: l'échec de l'Afrique aujourd'hui, ce serait le désastre de l'Europe demain".

45. Informe de la Comissió Global sobre Migració Internacional, "Migration in an interconnected world: new directions for action", octubre del 2005. En aquest informe, la Comissió Global afirmava que el nombre d'immigrants creixeria en els propers anys i que una sèrie d'estridents desigualtats en les àrees social, econòmica i demogràfica serien els principals motors que farien créixer els fluxos migratoris.

46. Per a més detalls, vegeu United Nations General Assembly, sixty-first session, agenda item 55(b), a/61/515, 13 d'octubre de 2006.

47. El Govern belga, en particular l'ambaixadora Régine de Clercq, el representant especial de les Nacions Unides per a la Migració, Peter Sutherland, i la Comissió Europea es van mostrar especialment actius durant la preparació i l'organització d'aquesta important reunió internacional.

48. Per a més detalls, vegeu el Global Forum Summary report del 20 d'agost de 2007, que també és accessible a la xarxa: http://www.gfmd-fmmd.org/en/system/files/rapport+GfMD_en+_3_.pdf

49. Aquestes són declaracions polítiques i objectius que també es poden trobar en les conclusions de les conferències de Rabat y Trípoli.

impossible que cap agenda política prosperi. A més, donat l'estil soviètic de la planificació de les activitats a la UE, que imposa la definició d'una agenda clara amb un any d'anticipació, és fàcil endevinar que els recursos humans i financers existents a la UE estan ja destinats a assolir una sèrie d'objectius polítics acordats. Abans de la revisió a mitjà termini del pressupost de la UE programat per al 2010, per tant, podria ser particularment difícil aconseguir els considerables recursos financers que necessita Europa per tirar endavant els objectius polítics acordats en les conferències de Rabat, Trípoli i Euromediterrània. Això no significa que els governs de la UE estiguin obligats a destinar uns recursos específics cada vegada que organitzen una conferència sobre un tema determinat; simplement significa que seria aconsellable i políticament previsor considerar les implicacions financeres d'una agenda política determinada amb major detall abans de seure a una taula de negociacions. A més, s'ha de parlar una atenció especial als esforços de coordinació. Dins de la Comissió, per exemple, la coordinació es troba normalment amb molts obstacles, incloses les "guerres territorials" que tant de temps consumeixen i que sovint impedeixen la ràpida consecució dels objectius polítics buscats. Sense això, la credibilitat i el prestigi d'Europa enfront dels seus socis internacionals es veuran cada vegada més erosionats. Aquesta pèrdua de credibilitat també pot tenir efectes dòmino adversos en moltes àrees on Europa busca establir i, de ser possible, millorar el seu perfil com a actor global. En l'altament competitiva escena internacional, Europa hauria de ser vista com una "estrella ascendent" i no com una "estrella fugaç". La cimera UE-Àfrica de desembre de 2007 n'és un bon exemple. Aquesta cimera, la preparació de la qual va portar moltes hores de treball i que va precisar d'un suport polític constant, va aconseguir crear l'impuls polític per ajudar als països africans a superar els seus antics i persistents problemes polítics i socioeconòmics. Com a conseqüència d'això, la Cimera es va marcar un pla polític molt ambiciós que, si s'implementa totalment i en un període raonable de temps, canviarà molt les coses en les vides dels grups més necessitats i vulnerables d'Àfrica. La renovada associació UE-Àfrica cobrirà, entre d'altres coses, la pau i la seguretat, la democràcia i els drets humans, l'energia, el canvi climàtic, el comerç i la integració regional, així com la migració, la mobilitat i l'ocupació. A l'hora d'escriure aquestes línies, no està encara clar com i qui prendrà l'enorme sèrie de mesures que cal desenvolupar, ni quants diners estaran disponibles per a aquest propòsit. Una estimació preliminar dels recursos financers necessaris per fer realitat els objectius polítics marcats per l'associació UE-Àfrica s'eleva a uns 5.000 milions d'euros per any, a part de l'augment necessari del personal responsable de la coordinació del treball i de la posada en pràctica d'aquest pla polític tan transcendent. Una vegada més, una certa incertesa sembla cobrir la part europea de l'acord. Europa i els estats membres poden trobar-se en una situació incòmoda en la que el lliurament de les partides oportunes pugui veure's dificultada per una sèrie d'obstacles, com els llargs i complexos esforços de coordinació necessaris i la falta de fons addicionals que Europa necessitaria per fer honor a les seves promeses polítiques més importants.

Malgrat la sinceritat del compromís polític i dels enèrgics esforços realitzats, la implementació durant els primers dos anys de l'Enfocament Global sobre Migració va demostrar ser un exercici molt complex. La falta de fons, la definició dolenta dels esforços de coordinació i, en ocasions, la rivalitat infantil entre diversos departaments de la Comissió han impedit a Europa i als estats membres complir la totalitat dels objectius a curt termini que havien marcat els nostres dirigents polítics. El pròxim Pacte

Europeu sobre Immigració, juntament amb les reformes institucionals introduïdes pel Tractat de Lisboa, poden ser el millor antídote per a la més greu de les "malalties d'implementació". La història recent ens ensenya que una gestió dolenta dels fluxos migratoris pot portar a les tragèdies humanitàries que els ciutadans europeus recorden tan gràficament i que troben gairebé impossible de suportar. Aquestes tragèdies humanitàries exerceixen una pressió tremenda sobre països com Itàlia, Grècia, Malta i Espanya, que han hagut d'enfrontar-se a diverses onades de patiment humà. Europa no pot simplement quedar-se mirant, sense prendre una acció política, les tràgiques imatges dels emigrants ofegant-se a la Mediterrània i a l'Atlàntic. En virtut dels principis comuns i dels valors que representa, Europa ha de fer un esforç per trobar una solució duradora a aquest estremidor assumpte humanitari, al mateix temps que continua implementant el seu Enfocament Global amb determinació i convicció.

Hi ha raons per a un Pacte Europeu sobre Immigració?

Una vegada que el Tractat de Lisboa entri en vigor, principis orientadors com una millora de la solidaritat, una responsabilitat compartida i una associació estreta no només se seguiran implementant perquè representin els valors fundacionals de les activitats europees, sinó també perquè seran legalment vinculants a les àrees de l'asil, la gestió de fronteres i la immigració⁵⁰.

Juntament amb la confiança mútua, aquests principis ja s'han convertit en el component més notable i emblemàtic de la cooperació pràctica europea en l'àrea de la gestió de l'emigració. Amb relació a les diverses declaracions polítiques fetes pel president Nicolas Sarkozy destacant el fet que la immigració serà una de les principals prioritats polítiques de França, no constitueix cap sorpresa que estigui en perspectiva una nova proposta sobre gestió de la immigració. La qüestió fonamental és com fer encaixar l'imminent Pacte Europeu sobre Immigració en l'estratègia sobre la immigració existent, basada en l'Enfocament Global a la Migració, i com generar d'aquesta manera valor afegit. Existeix actualment un ampli consens que la migració, sent com és un fenomen transcontinental complex, necessita ser acompanyat i acuradament administrat amb l'ajuda de tots els interessats. En altres paraules, el "marc migratori" que crearà el Pacte Europeu sobre Immigració haurà de basar-se en els èxits aconseguits durant els dos primers anys d'implementació de l'Enfocament Global, corregir els seus defectes i formular noves idees. El Pacte Europeu sobre Migració, no obstant això, no només cobrirà la implementació de l'Enfocament Global Europeu. És un Pacte domèstic entre els estats membres de la UE que tindrà externalitats benèfiques en la cooperació amb tercers països i en com Europa continua abordant la gestió de la immigració, la qual cosa és un repte formidable i al mateix temps una oportunitat única.

Posaré uns quants exemples de com el nou Pacte Europeu sobre Immigració podria ajudar a Europa i als estats membres a fer progressos significatius en la gestió de la Immigració. L'experiència acumulada el 2006 i 2007 va treure a la superfície l'apressant necessitat de disposar d'un nou instrument financer per preparar la cooperació pràctica amb tercers països. Encara que aquest nou instrument financer només podrà adoptar-se durant la revisió a mitjà termini del pressupost de la UE el 2010, és ara quan Europa ha de començar a introduir aquest tipus de propostes i treballar en elles. El nou instrument financer complementari, que serà administrat per la Direcció General de Justícia, Llibertat i Seguretat, finançarà una sèrie de programes específics que

50. L'article 63b del Tractat de Lisboa estipula el següent: "Les polítiques de la Unió establertes en aquest apartat i la seva implementació estaran governades pel principi de solidaritat i de la responsabilitat compartida, incloses les seves implicacions financeres, entre els estats membres. Sempre que calgui, els actes de la Unió adoptats d'acord amb aquest apartat contindran les mesures apropiades per fer efectiu aquest principi".

estan només parcialment coberts pels instruments financers existents. Encara que la migració ha estat ara incorporada a la línia principal dels documents estratègics per països d'Europa, existeixen només uns quants programes que han estat específicament dissenyats per formar els joves, que són els que més probablement deixaran els seus països d'origen en la seva recerca legítima d'una vida millor. A banda de ser el sector més nombrós de la població africana, els joves són els més afectats per les reformes estructurals introduïdes pel Banc Mundial i pel Fons Monetari Internacional durant l'última dècada⁵¹. Aquestes reformes, que han incrementat la competitivitat global d'Àfrica en els mercats internacionals millorant les ineficients fàbriques administrades per l'estat, no van prestar suficient atenció a les pèrdues d'oportunitats de treball per part dels joves sense educació i amb una pobra formació. Com a conseqüència d'aquesta "competitivitat sense treball" i del ràpid creixement de la població⁵², la joventut africana, incloses les dones, s'ha quedat amb unes quantes parcel·les de terra petites per al cultiu, poques oportunitats de treball i unes perspectives de vida ombrívoles. La gestió de la migració per part d'Europa, per tant, hauria d'abordar els problemes de la joventut africana i proporcionar, per exemple, formació professional, cursos d'idiomes i oportunitats per a la migració legal i una capacitació remunerada que reflecteixi les necessitats de mà d'obra dels estats membres.

51. Encara que és veritat que l'inflat sector públic africà no estava molt ben administrat –per dir-ho suaument– i no podia competir en els mercats internacionals, va aconseguir crear una espècie de "teranyina enganxosa" a la qual els africans podien agafar-se, particularment durant els períodes de crisi econòmica.
52. A l'informe titulat "World Population Prospects-The 2006 Revision", el Departament d'Assumptes Econòmics i Socials de les Nacions Unides (UNDESA) afirma que: "La població mundial augmentarà probablement en 2.500 milions de persones durant els pròxims 43 anys, passant dels actuals 6.700 milions a 9.200 milions en l'any 2050. Aquest increment és equivalent a la mida que tenia la població mundial el 1950 i serà absorbit principalment per les regions menys desenvolupades, la població de les quals es calcula que augmentarà des de 5.400 milions el 2007 a 7.900 milions el 2050. En contrast, s'espera que la població de les regions més desenvolupades es mantingui en gran part sense canvis entorn dels 1.200 milions de persones i fins i tot podria disminuir de no ser per la migració neta des dels països en vies de desenvolupament als països desenvolupats, que es calcula serà, de mitjana, d'uns 2,3 milions de persones a l'any a partir del 2010".
53. Atès que la gestió de la migració és una de les principals prioritats d'Europa, pot afirmar-se que les arques europees cobriran fins al 80% del total dels costos de formació i trasllat dels futurs emigrants.
54. Segons les estimacions de les Nacions Unides, més del 50% d'immigrants de tot el món són dones. Algunes d'elles són objecte de trànsit, però hi ha també un nombre creixent de dones que veuen l'emigració al món desenvolupat com una nova forma d'emancipació.

La formació professional i els cursos d'idiomes haurien de fer que un grup gran i diversificat de joves incrementés les seves oportunitats de trobar treball en els seus propis països o a la regió. Els joves del món menys desenvolupat haurien de ser el principal objectiu de l'estratègia europea a l'hora d'abordar els seus problemes de treball específics, ja que els esmentats problemes són la força motriu que es troba darrere de la seva decisió d'abandonar els seus països d'origen. Aquest instrument financer no tan sols permetrà que Europa proporcioni cursos de formació específicament dissenyats per als joves de països tercers, el que s'ajusta a més al Pla Polític sobre la migració legal, sinó que també sufragarà part dels costos de viatjar a Europa⁵³. Una vegada que els immigrants estiguin a Europa, intervindrà el fons d'integració amb activitats dissenyades a mida per als immigrants legals nous, el que inclou més cursos d'idiomes per als immigrants legals i les seves famílies, i informació sobre els seus drets i deures i sobre els valors nacionals i les normes legislatives del país amfitrió. A més d'establir un nou patró de cooperació pràctica amb tercers països, aquesta estratègia donarà més crèdit al compromís d'Europa amb una gestió més efectiva i un acompanyament dels fluxos migratoris, en particular respecte als temes de gènere⁵⁴. A més, aquest nou instrument financer podria potenciar el paper de les diàspores en el desenvolupament socioeconòmic dels seus països d'origen tot cofinançant, fins a un 80%, projectes relacionats amb la migració concebuts i acordats per la Comissió, associacions d'immigrants i estats membres interessats, i encoratjant els immigrants que, després de residir durant un temps a Europa, decideixin anar a donar un cop de mà en un projecte determinat o donar un curs de formació a potencials emigrants. El retorn voluntari també podria facilitar-se. Amb aquest nou instrument, també podria haver-hi recursos disponibles per fer més fàcil el retorn voluntari a aquells que tenen intenció d'iniciar un negoci en els seus països d'origen, el que crearia més oportunitats de treball, i seria possible cofinançar projectes empresarials potencials dirigits pels immigrants en els seus països d'origen.

Encara que recollir aquesta proposta sembla alguna cosa simple i plausible, perquè tingués èxit es requeriria una coordinació més estreta entre les activitats dutes a terme per Europa i les dutes a terme per cada estat membre a

tercers països, un seguiment meticulós dels resultats assolits, i una implicació més directa de delegacions de la UE en els projectes que s'emprenquin. Aquest últim punt em porta a una nova proposta. L'article 13a del Tractat de Lisboa afirma que el Servei Europeu d'Acció Exterior "inclourà funcionaris dels departaments pertinents de la Secretaria General del Consell i de la Comissió, així com personal procedent dels serveis diplomàtics nacionals dels estats membres. L'organització i el funcionament del Servei Europeu d'Acció Exterior s'establirà en virtut d'una decisió del Consell". Els Equips de Suport a la Migració (MIST) també han de convertir-se en part integrant del futur Servei Europeu d'Acció Exterior si Europa vol augmentar la seva credibilitat en la gestió de la migració. Aquests equips, formats per experts nacionals i internacionals, han d'encarregar-se de supervisar la implementació dels projectes de la UE relacionats amb la immigració, proporcionar assistència tècnica als tercers països que la sol·licitin per ajudar-los a resoldre temes concrets, i coordinar els esforços d'una manera més efectiva en casos de crisis. Les dues primeres idees encaixen molt bé amb els objectius polítics generals de l'acció exterior europea, pel fet que estan pensats per fer que els programes relacionats amb la migració siguin més coherents i més orientats a obtenir resultats.

En la redacció final del nou Pacte Europeu sobre Immigració també es podrien incloure tres propostes addicionals. Primer, a nivell nacional, hi ha una necessitat urgent de grups de treball permanents i interministerials capaços de coordinar esforços i d'utilitzar els fons corresponents per implementar les diferents parts de l'Enfocament Global sobre Migració. Cadascun d'aquests grups de treball haurà de mantenir-se en estret contacte amb els seus socis nacionals i europeus, i prendre part en totes les reunions que cobreixin la implementació de l'Enfocament Global. Segon, el treball del recentment anunciat Centre Europeu de Política Migratòria⁵⁵, que està previst iniciï les seves activitats en els locals de l'Institut Universitari Europeu a la tardor del 2008, haurà d'alimentar regularment l'estratègia europea, apuntant d'aquesta manera les opcions polítiques que abordin temes tan complexos com els canvis democràtics, les necessitats del mercat de treball europeu i la lluita contra la immigració il·legal i el tràfic d'éssers humans, per nomenar-ne només uns quants. En paraules del vicepresident Franco Frattini: "L'objectiu principal del nou Centre Europeu de Política Migratòria serà traduir els resultats de la investigació en recomanacions polítiques realistes, i ajudar d'aquesta manera a orientar les opcions polítiques d'Europa en el futur. Europa ha de tenir la investigació de la seva part". Una proposta podria ser desenvolupar els perfils migratoris de cadascun dels estats membres. Si Europa pretén estendre una mà amiga als seus estats membres, necessita comprendre molt millor la mobilitat internacional dels ciutadans de tercers països que viuen i treballen en el seu territori. Si l'objectiu és formular recomanacions polítiques a mida i supervisar els resultats d'una política determinada, Europa necessita disposar d'un quadre més detallat de l'estat de la migració a cadascun dels estats membres. Actualment, no hi ha millor instrument a disposició d'Europa que els perfils migratoris. Això també pot tenir un efecte positiu sobre tercers països que segueixen veient el desenvolupament de perfils migratoris com un subproducte de la cooperació pràctica. Si Europa dóna exemple, molts altres països ho seguiran. Finalment, també podrien incloure's propostes sobre la migració no qualificada o amb una baixa qualificació. La Comissió ja ha iniciat un estudi complet d'aquestes categories de treballadors i, sobre la base de les proves reunides, el Pacte podria proposar altres instruments sobre migració laboral en un intent de satisfer les necessitats sempre canviants del mercat de treball de la UE⁵⁶ i

55. El nou Centre serà administrat per un director que cooperarà estretament amb un comitè científic que haurà d'estar format per un nombre limitat d'experts.

56. Avui, el mercat de treball d'Europa l'encapçalen principalment la tecnologia i la informació. Això significa que l'estructura futura d'aquest mercat de treball dependrà en gran mesura dels canvis tecnològics, que són ràpids, amplis i difícils de predir. Els estats membres i la Unió Europea, per tant, tenen el deure de supervisar de prop l'evolució del mercat laboral d'Europa i d'aquesta manera examinar la seva capacitat d'absorció respecte als nous treballs disponibles per als ciutadans de la UE i per als treballadors estrangers.

57. A l'informe titulat "World Population Ageing", el Departament d'Assumptes Econòmics i Socials de les Nacions Unides (UNDESA) afirma que: "L'any 2000, la població de 60 anys d'edat o més serà de 600 milions de persones, el triple en relació amb el 1950. El 2006, el nombre de persones grans havia superat els 700 milions. Es calcula que el 2050 viuran 2.000 milions de persones grans, fet que suposa que el seu nombre es triplicarà una vegada més en un termini de 50 anys. Globalment, la població de persones grans està creixent a un ritme d'un 2,6% anual, considerablement més ràpid que el de la població en el seu conjunt, que està creixent a un ritme de l'1,1% anual.

- l'envelliment de la població és quelcom inaudit, un procés sense precedents en la història de la humanitat. Una població envellaix quan l'increment proporcional de les persones grans (és a dir, de les que tenen 60 anys o més) va acompanyat d'una reducció en la proporció de nens (persones de menys de 15 anys) i per una disminució en la proporció de persones en edat de treballar (de 15 a 59 anys). A escala mundial, s'espera que l'any 2047, el nombre de persones grans superi el de nens per primera vegada.

- l'envelliment de la població és profund i té importants conseqüències i implicacions en tots els aspectes de la vida. En l'àmbit econòmic, l'envelliment de la població tindrà un impacte en el creixement econòmic, en l'estalvi, en la inversió, en el consum, en els mercats de treball, en les pensions, en els impostos i en les transferències intergeneracionals. En l'esfera social, l'envelliment de la població influeix en la composició de la família i en la forma de viure, en la demanda d'habitatges, en les tendències migratòries, en l'epidemiologia i en la necessitat de serveis d'assistència sanitària. En l'àmbit polític, l'envelliment de la població pot configurar les pautes de votació i la representació política".

58. Vegeu les Conclusions de la Presidència del Consell Europeu del 14 de desembre de 2007, paràgraf 16.

59. Las Nacions Unides calculen que el nombre internacional d'immigrants representa gairebé el 3% de la població mundial.

60. Les conseqüències dels fluxos migratoris en les perspectives de desenvolupament dels països d'origen ja no poden descuidar-se més. Si bé la migració pot ser a vegades perjudicial des del punt de vista del desenvolupament, per exemple quan porta a greus carències de

d'una població cada vegada més envellida⁵⁷. Això ampliaria l'enfocament per sectors que la Comissió va adoptar el 2005.

El Pacte Europeu sobre Immigració és una oportunitat d'or que simplement no pot deixar-se passar. Pot ajudar a Europa a refinar i, allà on calgui, millorar alguns dels aspectes de la seva estratègia migratòria general, que integra les polítiques interior i exterior de la UE i que cobreix tant la legislació com la cooperació pràctica. La política migratòria és una àrea en la qual els ciutadans europeus tenen grans expectatives. En aquest sentit, la política migratòria és una de les àrees fonamentals en les que Europa pot i ha de demostrar la seva capacitat per donar resposta a les lògiques preocupacions dels seus ciutadans. Aquest Pacte pot plasmar "la necessitat d'un compromís polític renovat" i "aprofitar les oportunitats que representa la migració en una nova era de globalització"⁵⁸. Atès que els temes migratoris seguiran encapçalant l'agenda política d'Europa en els propers anys⁵⁹, Europa no ha d'estalviar esforços en la persecució dels seus objectius polítics, que inclou una comprensió més profunda d'aquest fenomen cada vegada més important, i la implementació de l'àmplia sèrie d'activitats que comporta en cooperació amb totes les parts interessades. El desenvolupament d'un diàleg integral sobre la migració donarà lloc al sorgiment de plataformes concretes de cooperació entre la UE, els països afectats i altres organismes, basades en el repartiment oportú dels compromisos polítics establerts. Les paraules han d'anar seguides per l'acció. Això és essencial per edificar la confiança mútua i el respecte, i cal aprofundir la comprensió recíproca i el diàleg en una àrea política tan important i políticament rellevant com la de la migració i el desenvolupament⁶⁰.

Per augmentar la credibilitat d'Europa respecte al tema de la migració legal, els estats membres han de fer front d'una manera més enèrgica i efectiva a la qüestió de l'ocupació il·legal, que és el principal factor d'atracció de la immigració il·legal. El fet d'atreure treballadors il·legals a Europa disminueix la credibilitat de la política migratòria legal europea, distorsiona la competència normal en sectors sencers de l'economia, provoca la caiguda dels salaris i permet que continuï l'explotació dels treballadors de tercers països (per exemple, fent-los treballar sense protecció en una obra en el sector de la construcció o ruixant els camps amb pesticides nocius per a la salut en el sector agrícola; hi ha també immigrants il·legals que es veuen obligats a treballar de 12 a 16 hores al dia en fàbriques de roba, sabates o articles de pell). L'ocupació il·legal també significa una pèrdua d'ingressos per a l'erari públic i per als sistemes de seguretat social. Estan disposats els dirigents europeus a fer els ulls grossos davant d'aquesta insidiosa amenaça? El primer pas cap a un control més ferm de l'ocupació il·legal és intensificar d'una manera significativa els esforços a escala nacional per fer complir la llei. Els estats membres de la UE no han d'esperar que la directiva proposada per a Europa contra l'ocupació il·legal s'adopti⁶¹ per exigir el compliment de les mesures ja existents a escala nacional. Alguns estats membres (Grècia, Itàlia i Espanya) ja han començat a fer-ho, tot establint un bon exemple perquè el segueixin els altres. L'èxit d'una estratègia com aquesta depèn completament de la voluntat política dels estats membres, que són les parts en última instància responsables de garantir el respecte de la legalitat dins de les seves fronteres nacionals. Si no hi ha inspeccions, els ocupadors sense escrúpols seguiran calculant que els avantatges d'utilitzar treballadors

de tercers països sense permís legal de residència superen de molt els riscos de ser atrapats. Aquestes mesures també han d'anar acompanyades d'unes campanyes d'informació, que cal promoure als països d'origen perquè els emigrants potencials siguin conscients dels riscos que comporten els "viatges de l'esperança". En aquest context, voldria cridar l'atenció sobre una recent iniciativa portada a terme per una mare senegalesa, Yayi Bayam Diouf, qui, després de la prematura mort del seu únic fill, ha decidit crear una xarxa de mares que han perdut als seus fills i filles durant els "viatges de l'esperança".

Aquest projecte, anomenat "la caravana contra la immigració il·legal", compta ja amb el suport de vuit-centes mares del Senegal i amb contribucions financeres de l'Organització Internacional per a les Migracions i de les autoritats suïsses. La idea és lluitar contra la immigració il·legal entre els joves, que són el grup més nombrós, creant més oportunitats de treball per a ells mitjançant el finançament de projectes concebuts per la pròpia joventut senegalesa, com cria d'aus de corral, tallers de fusteria o nous tipus de cultiu. El desembre, vint mares d'aquesta caravana van ser a Mali per informar a la gent d'aquest projecte i per a conscienciar-la dels riscos que comporta l'emigració il·legal. En els propers mesos, està previst que aquesta caravana recorri també altres països subsaharians com Burkina Faso i Níger. Amb el nou instrument financer, seria també possible finançar projectes d'aquest tipus, sempre que tinguessin un impacte tangible i quantificable en l'ocupació de joves del país en qüestió. També podria finançar-se la formació de joves no qualificats o amb una baixa qualificació perquè s'uneixin als equips involucrats en els esmentats projectes. Aquestes campanyes també han de proporcionar informació sobre la disponibilitat de treballs a Europa, donar consells pràctics sobre com contactar amb els ocupadors i explicar quines són les normes en vigor als mercats de treball de cada estat membre i d'Europa en general. Una altra qüestió en la qual la reputació d'Europa està en joc és la referent a la necessitat d'una política de retorn efectiu, que es dugui a terme amb ple respecte dels drets humans. La directiva proposada sobre estàndards comuns per al retorn, que la Comissió va presentar l'1 de setembre de 2005⁶², segueix encara al Consell i al Parlament Europeu. Aquesta demora ha provocat també un altre problema: el fons per al retorn, amb un total de 676 milions d'euros, ha estat congelat fins que s'arribi a un acord definitiu.

El Pacte, que necessita el suport dels estats membres i de tercers països en els seus esforços per garantir una gestió efectiva dels fluxos migratoris, pot semblar la llavor de l'èxit de l'Enfocament Global d'Europa sobre Migració i, al mateix temps, enfortir el control de la Comissió en la gestió de la migració. S'han donat ja passos importants per al compliment dels compromisos polítics establerts a Tampere i en el Programa de l'Haia. El mateix es pot dir de l'Enfocament Global sobre Migració. Malgrat aquests importants èxits, queda encara molt per fer per implementar amb èxit l'Enfocament Global d'Europa. Europa ha de seguir comptant amb l'inestimable aportació dels experts, de la UE i dels funcionaris governamentals, així com amb el compromís absolut dels seus dirigents polítics, perquè el Pacte tingui èxit. En termes polítics, això significa que el paper d'Europa en la gestió dels futurs fluxos migratoris ha de créixer en paral·lel amb els reptes als quals ha de fer front. El 1963, durant una visita oficial a Dublín, John F. Kennedy va dir: "Necessitem homes capaços de somiar amb coses que mai no han existit". Europa també.

qualificació –una situació que s'ha donat, per exemple, en el sector de l'assistència sanitària d'alguns països africans–, la seva potencial contribució positiva no pot ser subestimada. Tenint en compte que s'espera que la població mundial arribi als 9.000 milions de persones el 2050, s'ha de destacar que pràcticament tot el creixement de la població es produirà en el grup dels 50 països menys desenvolupats, que tenen un percentatge molt alt de població jove.

61. "Proposal for a directive providing for sanctions against employers of illegally staying third-country nationals", COM(2007) 249 final, Brussel·les, 16.05.2007. L'objectiu de la proposta és garantir que tots els estats membres introdueixin mesures preventives i sancions similars, i que les facin complir de manera efectiva.
62. Proposal for a directive on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, COM(2005) 391 final, Brussel·les, 1.9.2005.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

La inclusió de la immigració en les relacions amb països tercers.

Temes migratoris en les relacions amb països tercers: Una mirada
des de l'OIM.

Bernd Hemingway

TEMES MIGRATORIS EN LES RELACIONS AMB PAÏSOS TERCERS: UNA MIRADA DES DE L'OIM

Bernd Hemingway

*Coordinador regional i responsable de l'Oficina d'Enllaç amb la Unió Europea,
Organització Internacional per a les Migracions (OIM)*

L'escenari migratori internacional

L'emigració en massa, amb la seva extensa gamma d'impactes, ocupa un lloc cada vegada més important entre els grans reptes de la civilització que el món ha d'afrontar a començaments del segle XXI. Actualment hi ha uns 192 milions de persones que viuen fora del seu lloc de naixement, fet que representa aproximadament un 3% de la població mundial. Això significa que més o menys una de cada trenta-cinc persones al món és emigrant. Entre 1965 i 1990, el nombre internacional d'emigrants a tot el món va augmentar en 45 milions de persones –una taxa de creixement anual d'un 2,1%. La taxa actual de creixement anual és d'aproximadament un 2,9 %¹.

L'emigració és un tema global complex i multifacètic que avui en dia afecta tots els països del món. Gairebé tots ells són llocs d'origen, de trànsit o de destí d'emigrants, i sovint, les tres coses alhora. Els fluxos migratoris han canviat en els darrers anys amb el canvi dels pols d'atracció de la migració laboral. Un exemple seria que cada vegada més llatinoamericans vénen a treballar Europa. El món canvia i les migracions contribueixen en aquest canvi. Irlanda i Espanya, per exemple, tradicionalment països d'emigració, tenen les poblacions d'immigrants que més ràpidament han crescut a Europa els primers anys del segle XXI. Tanmateix, la naturalesa de les migracions també està canviant. Si agafem d'exemple el Regne Unit, veurem com la història i la proximitat geogràfica deixen de ser els principals impulsors de les migracions, ja que cada vegada són més els països de fora de la Commonwealth britànica i de la Unió Europea que s'han convertit en grans exportadors nets de persones al Regne Unit².

Les tendències demogràfiques, la pobresa, l'atur, la manca d'oportunitats, els conflictes, els desastres ecològics provocats per causes naturals i els que ha provocat l'home als països d'origen són alguns dels factors clau que impulsen les migracions.

La gent sempre s'ha desplaçat dins d'una regió, o bé d'una regió a una altra per millorar el seu nivell de vida, per poder oferir als seus fills millors oportunitats, o per fugir de la pobresa, la guerra o la gana. Aquests són els principis de l'emigració que han predominat des de sempre. Actualment, amb els

1. IOM World Migration Report 2008.
2. IOM World Migration Report 2005.

nous i moderns mitjans de transport i comunicació, són cada vegada més les persones que se senten motivades a desplaçar-se i que poden fer-ho. Els més pobres i desfavorits poden veure ara, amb els seus ulls, les grans disparitats que existeixen entre el seu nivell de vida i el dels pobles més rics i avançats del món. Volen compartir la seva riquesa, i gràcies als moderns mitjans de transport poden accedir als països més rics en qüestió d'hores. De totes maneres, val la pena remarcar que no tots els emigrants tenen com a objectiu anar a Amèrica del Nord o a Europa: probablement dos de cada cinc es desplacen a un altre país pobre o amb ingressos mitjans. Però aquells que es dirigeixen a les parts més riques del món fan un favor als seus habitants. Sense els emigrants, les poblacions, cada vegada més velles i més exigents, de la majoria de països rics del món ja haurien entrat en decadència. Això és molt important per a les seves economies, que canvien molt ràpidament i que cada vegada més necessiten treballadors altament qualificats o persones disposades a realitzar treballs poc gratificants o esgotadors³.

L'alta participació dels immigrants en la mà d'obra a Europa confirma que els incentius econòmics continuen sent un dels factors més importants en l'atracció de l'emigració a aquesta economia de mercat. Les Nacions Unides també confirmen que la contribució de la immigració al creixement de la població en alguns països europeus és considerable. Tanmateix, les dades fiables relatives als fluxos migratoris reals continuen sent escasses.

La globalització econòmica comporta cada vegada una major mobilitat de professionals. És per aquest motiu que cada vegada són més les persones que es desplacen temporalment, sovint per a períodes prolongats, però que tornen finalment als seus països d'origen. Amb l'increment de les migracions temporals, particularment de persones qualificades, el retorn voluntari s'ha convertit en una de les principals característiques de l'emigració en aquests darrers anys.

Al costat d'això tenim la complexa xarxa que existeix entre les diàspores d'emigrants i els seus països d'origen. La globalització ha ampliat enormement els mitjans pels quals els immigrants poden romandre activament implicats en la vida econòmica, cultural, social i política dels països emissors. Les trameses de diners, les comunicacions via Internet i els viatges, les associacions en la diàspora i en el país de naixement, i altres mecanismes mitjançant els quals els expatriats organitzen la seva vida a l'estranger i mantenen vincles amb el seu país d'origen creen actualment poderosos instruments de desenvolupament.

Les emigracions des dels països pobres cap als països rics i el possible retorn dels immigrants als seus països d'origen poden oferir bones oportunitats per augmentar el benestar i els ingressos, tant en els països d'origen com en els de destí. En el cas dels països desenvolupats, particularment a Europa, la immigració ofereix una font alternativa de mà d'obra en uns moments en què hi ha un descens de la població i de l'oferta de mà d'obra, i una revaluació de les polítiques relatives a la migració⁴. En el cas dels països en desenvolupament, pot contribuir a mitigar l'excedent de mà d'obra, el nivell de desocupació i les pressions exercides per l'excés de població. El desafiament a què s'enfronten tots els països és saber com regular i gestionar aquests moviments migratoris a gran escala.

3. *The Economist*, 3 de gener de 2008.

4. "Migration and development: The Forecast for Tonight and the Next Five decades". *Metropolis World Bulletin*, vol. 3 (setembre de 2003).

La migració ben gestionada

Actualment, els temes migratoris formen part de l'àmbit dels governs, que sovint actuen unilateralment a l'hora d'establir les polítiques. De totes maneres, cada vegada s'és més conscient que la migració no pot gestionar-se amb d'accions unilaterals. Implicar els països d'origen, de trànsit i de destí és essencial per garantir que es cobreixen les necessitats de totes les parts, inclosos els mateixos emigrants. Tanmateix, i a diferència del que succeeix en el cas del moviment de mercaderies, no existeix un acord general sobre el fet que el lliure moviment de persones i de mà d'obra sigui beneficiós per a totes les parts implicades. Malgrat tot, s'han produït progressos en el desenvolupament de nous enfocaments.

Els mecanismes consultius bilaterals i regionals han operat en moltes parts del món i hi ha hagut diversos esforços globals per desenvolupar formes d'enteniment comunes sobre la migració i la manera de gestionar-la. Tanmateix, i segons l'informe del 2005 de la Comissió Global sobre la Migració Internacional (CGMI), "la comunitat internacional no ha sabut capitalitzar les oportunitats i fer front als desafiaments associats a la migració internacional. Es requereixen nous enfocaments per corregir aquesta situació". La tasca de formular un enfocament global viable a la gestió de la migració internacional és un desafiament formidable per a la comunitat internacional, un desafiament que consumirà molt de temps i esforços en els pròxims anys. Fins avui, la majoria de països, tant els emissors com els receptors, no han estat capaços de gestionar efectivament la migració. Els motius són diversos, i no és un dels menys importants el fet que hi hagi pocs països que disposin d'una política migratòria definida i ben articulada.

En general, tal i com ha subratllat la CGMI, la majoria de països, tant els països en desenvolupament com els països industrialitzats, no tenen la capacitat i les dades necessàries per formular i implementar unes polítiques migratòries efectives. En segon lloc, decisions importants preses en àrees com el desenvolupament, el comerç, l'ajuda humanitària i el mercat de treball, en poques ocasions són considerades en funció de l'impacte que tenen sobre la migració internacional. Per exemple, en conferències internacionals recents sobre immigració, molts governs i representants del sector privat han reconegut la necessitat d'un mercat de treball global més eficient i efectiu. Les projeccions indiquen que els desequilibris existents entre l'oferta i la demanda de mà d'obra s'incrementaran en els pròxims anys, amb l'envelliment i la disminució de les poblacions a bona part del món industrialitzat, i amb el creixement de la població a la major part del món en vies de desenvolupament. Podem esperar que les disparitats de sous i oportunitats entre el món desenvolupat i el món en vies de desenvolupament, i també a l'interior de cadascun d'ells, continuïn augmentant i proporcionant un impuls continu a la mobilitat entre aquestes regions i dins d'elles. Però de totes maneres, falten estratègies clarament formulades per encaixar millor l'oferta i la demanda d'una manera segura, humanitària i ordenada⁵.

És difícil gestionar si no hi ha una estructura política establerta per guiar els gestors. Tanmateix, fins i tot aquells països que tenen una política de migració coherent, que gaudeix del suport de la legislació, sovint experimenten greus dificultats en la gestió de la migració. Sigui com sigui, a tots els països els interessa regular millor les migracions, ja que resulta encara més complicat gestionar els efectes d'una migració incontrolada, o els de les regularitzacions.

5. IOM World Migration 2008.

Cada cop es té més present el fet que les migracions són un component inevitable i essencial de la vida econòmica i social de tots els estats, i que una migració ordenada i ben gestionada pot ser beneficiosa, tant per als individus com per a les societats involucrades. El discurs sobre la immigració comporta molts punts de vista; inclou els de domini econòmic, social, laboral, sanitari, cultural i de seguretat. A més a més, el procés migratori comporta una sèrie de relacions complexes entre les persones que migren o emigren, el país de destí i el país d'origen.

La majoria de països s'han convertit en països d'immigració, de trànsit i d'emigració. En aquest sentit, necessiten establir una política de migració realista basada en una legislació migratòria sensata, que no només determini a qui s'admet, sinó que doni suport als immigrants i que, en col·laboració amb altres països, desenvolupi programes per gestionar el treball, la integració, la tramesa de diners, la salut de l'immigrant, el retorn, la reintegració, etc.

A més a més, l'establiment d'un enfocament coherent de la migració requereix que els estats demostrin més respecte vers les estipulacions del marc legal i normatiu que afecta els emigrants internacionals, especialment els set tractats centrals de les Nacions Unides sobre els drets humans. D'altra banda, no hem d'oblidar la situació particular dels immigrants amb un estatus irregular: com a mínim, els seus drets humans han de ser respectats i protegits per la llei. En l'interès de la cohesió social i de l'estabilitat, cal prendre mesures per evitar la seva marginació i per garantir que els immigrants respecten les lleis i els valors fonamentals de la societat d'acollida⁶.

Els responsables polítics i els encarregats de posar en pràctica les polítiques necessiten desenvolupar una comprensió exhaustiva del fenomen multidimensional de la immigració per poder gestionar-lo d'una manera efectiva. Si bé els governs continuen sent els actors principals en el domini de la migració internacional, molts altres grups afectats, incloent-hi les autoritats locals, el sector privat, les ONG, les institucions de la societat civil i les associacions d'immigrants, estan ben situades per contribuir a la formulació i a la implementació d'una política migratòria.

Alguns enfocaments recomanats per a la gestió de la immigració

6. "Integration in Today's Mobile world". IOM Policy Brief (juliol de 2006).
7. Governos: Alemanya, Austràlia, Bèlgica, Canadà, Dinamarca, Espanya, Estats Units, Finlàndia, Països Baixos, Irlanda, Noruega, Nova Zelanda, Regne Unit, Suècia i Suïssa. (Total: 16) Observadors, socis: OIM, ACNUR i EC. El principal punt de discussió de les CIG entre 1985 i 1992 va ser el dret d'asil; a partir de 1992, va canviar cap al compliment de les normatives, que tractà, entre altres temes, el retorn, el contraban i la tecnologia. L'any 2001, la CIG va celebrar la primera conferència sobre la immigració i des de llavors s'ha centrat en diferents aspectes del fenomen migratori, com ara la immigració i la seguretat, la migració legal i il·legal, la migració laboral i els sistemes migratoris de base puntual.

Tal i com hem esmentat prèviament, una gestió apropiada del fenomen de la immigració s'ha de basar en els següents principis fonamentals: respecte íntegre dels drets dels immigrants; responsabilitat compartida entre els països d'origen, de trànsit i de destí; l'hora de fer front als reptes i a les oportunitats que planteja la immigració; una major i millor coordinació i cooperació a l'interior de cada Estat i entre ells, així com entre les organitzacions internacionals i les agències que s'ocupen de les qüestions migratòries.

Les organitzacions internacionals, certament, poden tenir un paper important en el funcionament adequat dels processos migratoris a tot el món tot facilitant el diàleg i la cooperació bilateral, regional i internacional. Tenint en compte el caràcter transnacional dels afers migratoris, és essencial promoure un diàleg polític multilateral per identificar polítiques

i mecanismes comuns entre les diverses parts interessades. Des de la creació, l'any 1985, de les Conferències Intergovernamentals (CIG) sobre les polítiques d'asil, migratòries i per als refugiats⁷, l'OIM i altres organitzacions internacionals han promogut els RCP [Regional Consultative Processes o Processos Consultius Regionals] sobre la immigració, que ara estan virtualment presents a totes les regions del món⁸. Aquests processos consultius tracten la necessitat, identificada pels estats, de més diàleg i cooperació interestatals en els afers relacionats amb les migracions, tot reconeixent les limitacions dels enfocaments *ad hoc* i bilaterals a la gestió internacional del fenomen migratori. Contemplen una àmplia gamma de temes, com la migració i el desenvolupament, la migració laboral⁹, la integració social dels emigrants, la protecció dels drets dels immigrants, el contraban i el tràfic de persones¹⁰, immigració i salut, i comerç i immigració. Aquesta varietat d'agendes reflecteix com els governs reconeixen cada cop més el fet que la migració afecta d'una manera significativa altres àrees polítiques importants i viceversa.

Migració laboral

Dels 192 milions d'immigrants que s'estima que hi ha a tot el món, més de 90 milions¹¹ són persones que han anat a treballar a l'estranger. Aquesta migració és alimentada pel *pull factors* (factors d'atracció) dels canvis demogràfics i les necessitats del mercat laboral en molts països industrialitzats, i pels *push factors* (factors d'expulsió) de la desocupació o de l'excés d'oferta de mà d'obra als països menys desenvolupats, així com per les xarxes interregionals basades en els lligams familiars, en el comerç, la cultura i la història. Per poder mantenir el seu avantatge competitiu en l'economia de mercat global, molts països industrialitzats necessiten ara treballadors estrangers per ocupar els llocs de treball que es creen a causa de la reducció de la mà d'obra local. Alguns països també han de fer front actualment a greus carències de mà d'obra qualificada o amb l'experiència adequada en determinats sectors especialitzats. Els programes de reclutament gestionats adequadament poden beneficiar tant els països d'origen com els de destí, i poden millorar el benestar tant dels treballadors com de les seves famílies. Els programes destinats als treballadors estrangers també poden ser un instrument important per al desenvolupament de les economies i dels recursos humans. El diàleg d'Alt Nivell sobre Migració Internacional i Desenvolupament de l'Assemblea General de les Nacions Unides que es va celebrar a Nova York el setembre de 2006, i el Fòrum Global sobre Migració i Desenvolupament celebrat a Brussel·les el juliol de 2007, van posar en relleu les relacions que hi ha entre la mobilitat internacional, la reducció de la pobresa i el desenvolupament. Per tant, resulta essencial promoure i facilitar les formes legals de mobilitat laboral com una alternativa a la immigració irregular. Això vol dir, entre d'altres coses, promoure la cooperació interestatal en migració laboral facilitant els acords laborals bilaterals, la implementació de programes de migració laboral, i l'establiment de mecanismes concrets de cooperació bilateral i multilateral en temes migratoris¹². Això implica també portar a terme un treball de conscienciació entre els emigrants sobre els perills i les realitats associats a l'emigració laboral, i millorar l'accés dels emigrants a la informació sobre la immigració i la legislació laboral, per exemple mitjançant l'establiment de centres de serveis i informació per als emigrants¹³, etc.

8. <http://www.iom.int/jahia/pid/680>
9. El procés Colombo és un procés consultiu regional sobre la gestió de llocs de treball i de treball contractual a l'estranger per a països d'origen a l'Àsia. http://www.colombo-process.org/follow_up.php
10. <http://www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/region-interg.htm>
11. Dades de l'OIT de l'any 2005.
12. Des de fa més de mig segle l'OIM ha proporcionat serveis per a la gestió de la migració a tot el món, incloent mecanismes per facilitar el reclutament, a petició dels països afectats i d'acord amb ells. Per posar algun exemple, l'OIM ha donat suport al Canadà, Israel, Itàlia i Espanya en el reclutament i contractació temporal de treballadors estrangers. L'OIM ha treballat amb els governs implicats dels països d'origen i també de destí, així com directament amb empresaris privats o associacions d'ocupadors.
13. Un Centre de Serveis i Informació per a Emigrants Laborals va ser establert a Duixambé el 2004 per l'OIM i el govern del Tadjikistan, amb el suport de l'OSCE per proporcionar als emigrants laborals i a aquells que pensaven convertir-se en emigrants laborals informació precisa sobre la vida i el treball a l'estranger. El Centre de Serveis proporciona informació sobre condicions d'ocupació, documents requerits per viatjar, registres, drets dels immigrants, informes de premsa, mapes i contactes, informació sobre els riscos de caure en les xarxes de tràfic i contraban de persones, quins són els riscos sanitaris i dona consells als emigrants en qüestions econòmiques. El concepte d'un centre de recursos per a l'emigració està cada vegada més estès, i l'OIM posarà en marxa un projecte als Balcans Occidentals finançat pel programa AENEAS de la Comissió Europea. Aquest programa, de 24 mesos de durada, es basa en els resultats positius d'un "model" pilot dissenyat per donar suport als emigrants potencials procedents d'Albània, Bòsnia i Hercegovina, Croàcia, l'antiga República Iugoslava de Macedònia, Sèrbia i la província de Kosovo (República de Sèrbia) i proporciona informació, consell i diversos serveis relatius a les possibilitats de l'emigració legal i als riscos de l'emigració il·legal mitjançant diversos MSC (Migration Service Centres). La idea principal és basar-se en aquest programa i crear a partir d'ell un servei més flexible i exhaustiu que proporcionï alternatives atractives a l'emigració irregular i que sigui sostenible i replicable. L'OIM ha adquirit una experiència rellevant en la gestió d'aquests centres gràcies a la creació i administració de la MSC als Balcans Occidentals, al WNIS i al sud del Caucas, i la manca d'informació sobre les necessitats laborals als Estats Membres de la UE ha estat identificada com una necessitat urgent en aquest context. L'OIM va portar a terme l'estudi de viabilitat del Centre d'Informació per a la Gestió de la Migració (CIGEM) a Mali, que podria ser un recurs útil per millorar la distribució d'informació i facilitar la gestió de la migració econòmica cap als Estats Membres.

Migració i desenvolupament

Establir una relació causal simple entre emigració i assoliment dels Objectius de desenvolupament del Mil·lenni (ODM) no és evidentment possible, ja que l'emigració pot tenir una influència positiva i directa en l'assoliment dels ODM, però també pot suposar un repte que cal afrontar per apropar-se una mica més a la realització d'aquests Objectius. Un exemple podrien ser els OSM relatius a l'eradicació de la pobresa extrema i la fam (Objectiu u). L'emigració pot ser causa de pobresa o pot mitigar-la, no obstant això, hi ha evidències empíriques que demostren que un increment de l'emigració internacional pot estar positivament correlacionat amb un descens del nombre de persones que viuen en la pobresa¹⁴.

L'emigració per si mateixa no és una estratègia per al desenvolupament, però tampoc n'és un impediment. De fet, l'impacte de l'emigració depèn de l'entorn polític, social, legal i econòmic, i de les estratègies polítiques que s'hi relacionen i en les que té lloc el procés migratori, així com també depèn de les característiques, recursos i comportament individual dels emigrants¹⁵. La promoció de la coherència política entre emigració i desenvolupament, tot ajudant els estats interessats a incorporar l'emigració en les estratègies i polítiques per al desenvolupament, és, conseqüentment, essencial tant en l'àmbit nacional com en l'internacional.

Això mateix s'aplica al tema de la remissió de fons i a les diàspores. L'enviament de diners per part dels emigrants pot promoure el desenvolupament si existeix un entorn econòmic apropiat per fer ús dels esmentats fons, així com acords institucionals per a la transferència de diners i disponibilitat d'oportunitats per invertir i fer negocis al país d'origen. Les diàspores poden contribuir al desenvolupament dels països d'origen de l'emigració a través de diversos canals: enviament de diners, inversió i participació en activitats empresarials; transferència de coneixements i d'habilitats recentment adquirides, i també promovent la democratització i la protecció dels drets humans als seus països d'origen. Poden fer de pont i de vehicle per desenvolupar l'entesa i reforçar la cooperació entre el país d'origen i el país amfitrió. Una vegada més, la forma com les diàspores poden contribuir al procés de desenvolupament depèn en gran part de les polítiques, del marc institucional i de l'entorn econòmic tant del país d'origen com del país amfitrió.

Des d'aquest punt de vista, cal reconèixer els esforços que fa la UE, i que inclouen la petició per part del Consell d'una major coherència política en els àmbits de l'emigració i el desenvolupament (PCD)¹⁶ així com l'Acord d'Associació entre Àfrica i la UE en Emigració, Mobilitat i Ocupació que es va discutir a la cimera entre Àfrica i la UE celebrada a Lisboa el desembre de 2007¹⁷.

La migració irregular

La cooperació entre els països d'origen, de trànsit i de destí també és essencial per prevenir la migració no regulada i lluitar-hi en contra. Els enfocaments transparents i coherents de la gestió de la migració poden ajudar a fer front a la migració irregular –que inclou el contraban d'emi-

14. Diàleg internacional sobre l'emigració per a l'establiment de l'emigració en les agendes polítiques del desenvolupament, OIM 2005.
15. "Policy approaches to migration and development", IOM MC/INF/281 9 novembre 2005 NOVENA SESSIÓ.
16. 2831st Council meeting General Affairs and External Relations, Brussel·les, 19-20 de novembre de 2007.
17. Durant la cimera UE-Àfrica celebrada a Lisboa el 6 de desembre de 2007, l'OIM va organitzar un "Side Event: Human Mobility, Development & Realisation of Rights". Es va destacar, entre altres coses, que, per exemple, els països de destí, en cooperació amb els països d'origen, podien promoure pràctiques de reclutament ètiques que limitin els països font considerats com a objectiu pels ocupadors, o la durada de l'ocupació a l'estranger. A més a més, els països de destí podrien anticipar millor les seves necessitats de mà d'obra qualificada i planejar els seus programes i polítiques de desenvolupament dels recursos humans amb l'objectiu de satisfer una major proporció de les necessitats nacionals sense haver de buscar personal a l'estranger. Als països d'origen, la capacitat i la inversió en la infraestructura socioeconòmica nacional (verbigràcia, als sectors educatiu i sanitari) és essencial pel que fa a la creació d'incentius perquè la gent decideixi quedar-se al seu país d'origen.

grants i el tràfic d'éssers humans–, a minimitzar l'impacte negatiu que pot tenir la migració, i a preservar la seva integritat com a procés social natural. Pel que fa al control de les fronteres, cal reforçar la cooperació entre estats veïns. En el cas d'Europa, cal dedicar esforços i destinar recursos a millorar els estàndards de seguretat en els documents de viatge nacionals dels països de la Política Europea de Veïnatge (PEV), així com millorar les seves capacitats tècniques. Les activitats de capacitació dels professionals de països tercers també són necessàries en relació amb el tràfic i contraban d'éssers humans. El desenvolupament de programes curriculars bàsics i de cursos de capacitació per a policies frontereres sobre identificació i tractament de víctimes, cooperació amb organitzacions internacionals i ONG, protecció de testimonis, cooperació amb altres agències europees com la CEPOL i l'EUROPOL, són també algunes de les moltes accions que cal potenciar.

Una resposta operacional integrada al creixent flux d'emigrants irregulars que es perden al mar de camí a països de la UE també és oportuna. Si bé és cert que les organitzacions internacionals –com l'Organització Internacional per a les Migracions (OIM), l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats (ACNUR) i l'Agència Europea de Control de Fronteres Exteriors (FRONTEX)– i els socis regionals hi tenen un paper molt important, l'assistència només pot implementar-se de forma efectiva per mitjà de la cooperació i el “repartiment de responsabilitats” entre els Estats Membres, en general, i els estats afectats, en particular. Igualment important per arribar a una solució a llarg termini de l'actual fenomen migratori és la necessitat de cooperar estretament amb els països d'origen a l'hora de fer front a les seves causes fonamentals. També cal millorar el diàleg, la col·laboració i l'intercanvi en l'àmbit legislatiu, operacional i administratiu entre països, i definir interessos i formes d'aproximació comuns respecte a pràctiques més eficients en les àrees del retorn i de readmissió d'emigrants irregulars. Identificar interessos i estratègies comuns en aquestes àrees és essencial per incrementar l'eficiència de les polítiques, per millorar els enfocaments operacionals encaminats a aconseguir una implementació més eficient dels instruments ja existents i futurs relacionats amb la readmissió, i per prevenir l'emigració irregular i lluitar-hi en contra. En particular, cal prestar molta atenció al component de reintegració del retorn, especialment en el cas de retorn voluntari. La investigació i la seva experiència programàtica han demostrat que el retorn dels emigrants pot ser més sostenible quan el complementa una assistència a la reintegració, fent front als *push factors* de l'emigració i l'impacte negatiu que té el retorn sobre la comunitat d'origen.

Observacions a tall de conclusió

Un enfocament conjunt i proactiu entre els països d'origen, de trànsit i de destí té una importància primordial en la gestió de la migració internacional que repercuteix en interès de tots els actors involucrats. Les organitzacions internacionals poden facilitar aquest enfocament, poden promoure noves estratègies i aportar la seva experiència de governança. No obstant això, el punt de partida ha de ser una disposició sincera per part dels governs a posar en pràctica polítiques migratòries, a sostenir-les econòmicament, i a col·laborar entre ells.

La UE, amb les diverses iniciatives posades en marxa en diferents nivells (per exemple, acords de mobilitat, acords sobre migració, mobilitat i ocupació, etc.) vol enviar un senyal molt clar als Estats Membres de la UE: únicament podem manejar els fluxos migratoris col·laborant estretament amb països tercers, i capacitant-los perquè posin en marxa les estructures i els mecanismes necessaris. De totes maneres, fins avui, els països tercers han tingut massa sovint la impressió que la política d'emigració de la UE se centrava més en la prevenció de l'emigració que no pas en la seva gestió. Aquesta és, per exemple, la raó que explica que els acords de readmissió de la UE hagin estat signats només per uns pocs països¹⁸. Cal esperar que els darrers desenvolupaments de la UE sobre política migratòria, que inclouen els instruments legislatius proposats recentment¹⁹, facilitin l'elaboració d'una política sobre migració efectiva, fet que contribuirà, de retruc, a l'estabilització de les societats que han de fer front al fenomen de l'emigració.

18. Sobre la base dels poders que té la Comunitat en virtut de l'Article 63 (3) (b) TEC, el Consell ha autoritzat fins en aquest moment a la Comissió a negociar acords de readmissió a la Comunitat amb 11 països tercers: Marroc, Sri Lanka, Rússia, Pakistan (setembre de 2000), Hong Kong, Macau (maig de 2001), Ucraïna (juny de 2002) i Albània, Algèria, Xina, Turquia (novembre de 2002). S'han completat amb èxit les negociacions amb Hong Kong (novembre de 2001), Macau (octubre de 2002), Sri Lanka (maig de 2002), Albània (novembre de 2003) i Rússia (octubre de 2005). L'acord amb Hong Kong es va signar formalment el novembre de 2002; va entrar en vigor l'1 de març de 2004 com el primer acord de readmissió de la Comunitat. El següent acord que es va signar va ser el de Macau, que va entrar en vigor l'1 de juny de 2004. L'acord amb Sri Lanka es va signar a Colombo el juny de 2004 i la seva ratificació formal per part del Consell va tenir lloc el mes de març del 2005; va entrar en vigor l'1 de maig de 2005. L'acord amb Albània es va signar a les disposicions marginals de la JAI (Justícia i Assumptes Interns), Consell del 14 d'abril de 2005; la seva entrada en vigor va ser el 2006. L'acord amb Rússia es va inicialitzar el 12 d'octubre de 2005, però encara ha de ser ratificat i no ha entrat en vigor. Hi ha negociacions en curs amb el Marroc, Turquia, Pakistan i Ucraïna. Encara no s'han començat amb la Xina i Algèria.
19. COM/2007/637: Proposta de directiva del Consell sobre les condicions d'entrada i residència de ciutadans de països tercers a efectes de l'ocupació altament qualificada, i COM/2007/638: Proposta de directiva del Consell sobre un únic procediment d'aplicació d'un únic permís a ciutadans de països tercers per residir i treballar en el territori d'un Estat Membre, i sobre un conjunt de drets comuns per als treballadors de països tercers que resideixen legalment en un Estat Membre.

Referències bibliogràfiques

CHAMIE, Joseph. "Migration and development: The Forecast for Tonight and the Next Five decades". *Metropolis World Bulletin*. vol. 3 (setembre de 2003).

EUROPEAN UNION. 2831st Council meeting General Affairs and External Relations Brussel·les, 19-20 novembre de 2007.

EUROPEAN UNION. COM/2007/637: Proposal for a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of highly qualified employment.

EUROPEAN UNION. COM/2007/638: Proposal for a Council directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State.

Report of the Global Commission on International Migration, Migration in an interconnected world: New directions for action, octubre de 2005.

ILO. Towards a fair deal for migrant workers in the global economy International Labour Conference, Ginebra 2004, p. 7. Es pot consultar a: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf>

IOM. International dialogue on migration mainstreaming migration into development policy agendas, IOM 2005.

IOM. Integration in Today's Mobile World, Policy Brief July 2006.

IOM. Policy approaches to migration and development IOM MC/INF/281 9 de novembre de 2005.

IOM. *World Migration Report 2008*.

IOM. *World Migration Report 2005*.

ROBERTS, Adam. "Migration, Open up". *The Economist* (3 de gener de 2008).

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

La inclusió de la immigració en les relacions amb països tercers.

La inclusió de la immigració en el diàleg diplomàtic.
Félix Fernández-Shaw

Félix Fernández-Shaw

Conseller, Representació permanent d'Espanya a la Unió Europea

Vull aprofitar la meua experiència professional per fer algunes reflexions sobre el que considero que són els aspectes més importants de la cooperació exterior en matèria de polítiques migratòries.

En primer lloc, la política d'immigració és una política interior, no una política exterior, ja que del que es tracta és d'ordenar l'arribada, presència, existència i convivència d'estrangers que volen viure i treballar als països de destí. I no han vingut sols, ja que en molts casos, som nosaltres, els països de destí, qui hem donat ofertes i incentius perquè visquin i treballin aquí. Per tant, és una política interna, i com a tal, està relacionada íntimament amb les demandes del mercat laboral, també amb les seves capacitats i limitacions, i les de tota societat d'acollida per acollir i integrar totes les persones que vénen de fora per viure entre nosaltres. Aquest és el primer element a l'hora d'entendre com es relacionen els països de la Unió Europea –i entre els quals Espanya s'ha convertit recentment en un país receptor d'immigració– amb els països tercers d'origen.

Si bé la immigració és una política interna, també té un component exterior intrínsec, perquè la immigració ve de fora. I a l'hora de portar a terme aquesta cooperació amb països tercers, amb l'objectiu d'incloure els temes d'immigració en la política exterior i, per tant, per interaccionar en les nostres relacions bilaterals amb els països d'origen o trànsit de la immigració, és molt important comprendre quina és la situació del país o dels països amb els quals establim aquest diàleg.

Es tracta, doncs, d'una política interna, no només per a nosaltres, sinó també per als països d'origen, per a molts dels quals l'emigració, que està poc desenvolupada com a política pública, consisteix bàsicament en una via de sortida; la immigració es converteix en un mitjà alternatiu a solucions de vida que no existeixen al país. Per això, el principal esforç d'Espanya aquests últims anys, tant en les seves relacions bilaterals com en la seva dimensió europea, s'ha centrat a parlar de "polítiques d'immigració" –de tota la política d'immigració. Fins ara, el diàleg que havíem mantingut amb les autoritats dels països d'origen era difícil, ja que no englobava tota la política d'immigració; nosaltres teníem el problema del control de fronteres i la readmissió, i com a resposta ens trobàvem que els països emissors es mostraven reticents

a abordar el fenomen de la immigració únicament des de la perspectiva de la immigració il·legal.

Per això, a Espanya i a la UE ara donem tanta importància a obrir el debat i a incorporar altres elements de la política d'immigració que no siguin únicament els relatius a la seguretat o la lluita contra la immigració irregular, sense restar-los la seva importància. Per això, la UE ha dissenyat l'Enfocament Global sobre Migració de la UE a proposta d'Espanya: al costat de la lluita i prevenció de la migració irregular, cal tractar en el diàleg amb els països tercers la migració legal i els vincles entre migració i desenvolupament.

Hem après els últims anys que la principal preocupació dels països d'origen és l'ocupació, perquè si no hi ha ocupació, necessàriament hi haurà una recerca d'alternatives de vida. Des del punt de vista d'aquests països, només tenim dues alternatives: o bé fomentem l'ocupació en origen (és a dir al Senegal, a Malí o al Marroc), i amb això creem un teixit socioeconòmic i una perspectiva de vida (oportunitats en matèria de formació professional, etc.); o bé l'emigració, que implica ocupació fora d'aquests països, es converteix en una alternativa.

El que és important entendre a propòsit d'aquests fluxos migratoris –i així ho hem intentat explicar als països d'origen amb els quals hem treballat– és que nosaltres no volem limitar la immigració ni tancar-li les portes; volem que la immigració sigui ordenada, ja que només d'aquesta manera serà beneficiosa per a tots, tant per al país d'origen, com per al país de destí, i encara més per al mateix immigrant. D'aquesta manera, l'immigrant treballa, porta a terme el seu projecte de vida, s'integra adequadament i la societat que el rep està també satisfeta amb ell. Per contra, si la immigració es fa de manera irregular, tots aquests avantatges es debiliten perquè es desaprofiten les capacitats que tenen les societats i els mercats d'acollida, i es redueix molt notablement la capacitat que el mateix immigrant té de contribuir al desenvolupament del seu país d'origen. Aquesta pèrdua de possibles beneficis és lamentable i es pot evitar; aquest és l'objectiu dels diplomàtics que treballem en aquest àmbit.

D'altra banda, en relació amb les remeses, Espanya s'ha convertit en el primer "remesador" de la UE. Per aprofitar l'esforç que fan els immigrants per contribuir al desenvolupament dels seus països d'origen, és necessari estudiar diverses qüestions, i aquest és, precisament, un altre element que cal ressaltar, ja que és un element clau en matèria de migració i desenvolupament. Efectivament, són sorprenents les xifres, per tots conegudes, segons les quals les remeses superen, per molt, l'ajuda oficial al desenvolupament, fet que fa que ens plantejem l'efectivitat de determinats projectes de condicionalitat.

Tot això és el que cal tenir en compte en una negociació, i això és el que vam fer fa dos anys a la conferència de Rabat. En aquell moment els països de destí –països de la UE– ja vam transmetre que estàvem disposats a tractar tota la política d'immigració, en totes i cadascuna de les seves vessants. Els països de destí volem reforçar les polítiques de lluita contra la immigració irregular, per la qual cosa resulta imprescindible comptar amb un grau elevat de cooperació. Sabem que la immigració irregular es produeix, no només perquè hi ha

unes certes crides des dels països d'escollida, sinó també perquè hi ha certes sortides o, més ben dit, "empentes", als països d'origen, a causa de la falta d'alternatives personals i socioeconòmiques vàlides, o dit amb altres paraules, a causa de la dificultat per obtenir una ocupació digna.

Si una persona aconsegueix una bona feina, amb un sou raonable, que li permet viure, normalment no canvia ni de feina ni de ciutat. Això és el que hem de tenir en compte quan parlem d'incloure la immigració en les relacions amb tercers països i en les relacions internacionals. De la mateixa manera, hem de seguir insistint que cal lluitar contra la immigració irregular i que cal establir una política de readmissió eficaç. La raó és senzilla: els països d'acollida no volem tenir immigrants en situació irregular.

En definitiva, d'una banda, hem de seguir insistint a reforçar els controls fronterers, la cooperació en la lluita contra les màfies, la cooperació judicial i policíaca, però també cal, d'altra banda, tractar totes aquelles qüestions que interessin tant als països d'origen com a les persones que volen emigrar –cal novament reiterar la importància d'aquestes dues vessants. Per això, tant en el marc espanyol com en l'europeu, trebalem molt insistentment per ajudar els països d'origen i de trànsit en l'organització dels seus mercats laborals, dels quals els fluxos migratoris en són una part important, però no la principal. I ho fem des de l'experiència que ha tingut Espanya, un dels pocs països de la UE que ha passat, en un breu espai de temps, de ser país d'emigració a ser país d'immigració. Estem fomentant la realització d'una adequada intermediació al mercat laboral entre les ofertes que es produeixen a la UE i els sol·licitants de feina, així com també en la selecció de treballadors en origen per treballar a l'espai UE. Aquest és el sistema que hem de promoure.

Cal conscienciar aquests països que és més interessant, productiu i beneficiós treballar en col·laboració amb nosaltres que no pas deixar-nos al marge o anar en contra nostra, perquè nosaltres, com a països d'escollida, tenim uns límits: la nostra economia, el nostre mercat, la nostra societat tenen uns límits respecte al nombre de persones estrangeres que poden viure aquí. I això és el que intentem fer comprendre als països d'origen. Per això és important que, en el marc de les relacions internacionals, hi hagi una adequada comprensió de les prioritats de cadascuna de les parts en el diàleg, desenvolupant el concepte, tal com ha explicat Bernardino León¹, de "gestió concertada dels fluxos migratoris".

En resum, el diàleg amb els països tercers d'origen és important per tal que nosaltres sapiguem on són i perquè ells sàpiguen on som nosaltres; per conèixer quines són les prioritats i els límits de cadascú, i perquè ens ajudem a entendre com podem treballar junts en benefici de tots: dels països d'acollida i de les condicions de vida als països d'origen, però també en benefici de l'immigrant i la seva família. Només així s'obtindran els avantatges que ens pot proporcionar aquest fenomen.

1. Vegeu la introducció d'aquesta mateixa monografia

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

La inclusió de la immigració en les relacions amb països tercers.

Els temes migratoris en les relacions amb països tercers: Una mirada
des de la UE.

Marc Richir

ELS TEMES MIGRATORIS EN LES RELACIONS AMB PAÏSOS TERCERS: UNA MIRADA DES DE LA UE

Marc Richir

*Àrea de Coordinació i Anàlisi, Direcció General de Relacions Exteriors,
Comissió Europea*

Començaré dient una cosa bastant òbvia: la immigració és un tema molt complex que requereix la cooperació i l'associació de tots. També he de començar agraint al Govern espanyol la seva contínua participació en el foment d'una associació més estreta entre els Estats Membres de la UE sobre temes relatius a la immigració. A més a més, Espanya ha demostrat una gran fermesa creant aquest tipus d'associació amb països tercers i ajudant la Comissió en aquest camp.

En realitat, i encara que pugui semblar estrany, la immigració és un tema nou en la seva consideració en l'àmbit de la UE; va aparèixer a l'agenda com una qüestió important a principis d'aquesta dècada. Ho va fer, no obstant això, en un context en el qual la immigració era vista essencialment com un problema i, en conseqüència, es va relacionar amb un objectiu molt clar: reduir la pressió migratòria sobre la UE. No és cap coincidència que el tema aparegués en aquest moment, i són diverses les raons que poden explicar aquest desenvolupament. A continuació n'exposaré dues.

La primera es refereix al fet que en aquell moment havíem establert un espai comú en el qual teníem llibertat de moviments, el que significava la creixent preocupació per reforçar les fronteres exteriors d'aquest espai. La segona té a veure amb l'evolució dels fluxos migratoris. Com ja hem dit, encara que el percentatge global de les migracions en comparació amb la població mundial no ha canviat tant, la pressió migratòria sobre els països industrialitzats i, especialment, sobre Europa ha augmentat molt durant els últims anys. Però no només això –que de fet ja és important i té un fort impacte–, sinó que també ha canviat la naturalesa dels fluxos migratoris. Els immigrants arriben des de més lluny. Encara tenim els vells binomis migratoris, com Espanya-Marroc o França-Algèria, que segueixen funcionant, però també tenim immigrants que provenen de Pakistan, Xina, Àfrica Subsahariana, països amb els quals alguns Estats Membres no tenen experiència en la discussió i negociació de temes relacionats amb els moviments migratoris.

La preocupació relativa a la reducció de la pressió migratòria, i específicament de la pressió migratòria il·legal sobre la UE, s'ha traslladat a les

nostres polítiques sobre relacions exteriors de dues maneres. La primera ha estat que hem exportat els nostres mètodes tradicionals d'invertir els fluxos migratoris. Això significa que hem començat a negociar amb països tercers acords de readmissió, a col·laborar en el reforçament del control a les fronteres i a discutir mètodes per lluitar contra la immigració il·legal. La segona és intentar actuar en les regions d'origen i de trànsit, capacitant els països tercers perquè puguin encarar els reptes relacionats amb la migració. Determinades iniciatives com els Programes de Protecció Regional, l'objectiu dels quals és reforçar les capacitats de les regions d'origen i trànsit per tractar amb els fluxos de refugiats, o iniciatives encaminades a reforçar els aspectes positius de la migració sobre el desenvolupament, formen part d'aquesta categoria.

Després d'uns quants anys d'acció en aquestes àrees, s'observen ja resultats positius, però, d'altra banda, també rebem algunes crítiques dels països tercers amb els que intentem cooperar. El principal aspecte positiu a constatar és el diàleg. El fet que estiguem actualment discutint aquests temes amb molts països i moltes regions ja és un gran triomf. Això no hauria estat possible fa deu anys, especialment respecte al tipus de diàleg que hem aconseguit establir actualment. Un altre aspecte important és la millora en l'entesa mútua. Com ja hem remarcat, els països tercers participen en les discussions amb les seves respectives preocupacions pel que fa a la migració. Actualment a la UE ja no veiem (com potser sí vam fer en el passat) el món sencer com un únic i monolític lloc d'origen, el que significa que hem de distingir diferents tipus de països i diferents tipus de problemes. Existeix també una clara consciència que hem d'encarar el tema de la migració d'una manera global, és a dir, no només hem de tractar la lluita contra la immigració il·legal, sinó també les seves altres dimensions.

S'han fet diverses crítiques sobre la política de la UE; com, per exemple, que potser les nostres polítiques tenen un impacte més directe en els immigrants i no en aquells que organitzen els fluxos migratoris, també denominats *les màfies de la migració*. És per aquesta raó que intentem desenvolupar operacions i altres formes de cooperació amb països tercers per intentar resoldre aquest tipus de problemes, i ho fem centrant-nos en el tema del tràfic d'éssers humans. Una altra crítica que se'ns fa és que si intentem abordar la immigració només en determinades rutes migratòries, el flux migratori es desplaçarà i es mourà d'un lloc a un altre. Això és evident quan analitzem la situació migratòria a l'Àfrica occidental. La UE ha desenvolupat algunes formes de cooperació en l'àmbit del control de fronteres; Marroc ens ha ajudat en aquest sentit, però ara veiem que realment els fluxos migratoris, en lloc de passar principalment pel Marroc, estan travessant també Mauritània i Senegal, i que es dirigeixen a les Illes Canàries en comptes de Ceuta i Melilla. Aquest fet l'hem de tenir molt present, i això significa que hem d'involucrar els països d'origen en la reflexió i l'acció.

Hem estat criticats pels nostres socis de tercers països per intentar utilitzar-los com a "zona tap" per a la UE. En realitat, aquesta crítica és potser menys important actualment, perquè alguns d'aquests països avui estan experimentant els mateixos reptes que la UE. Per exemple, a l'Àfrica del Nord, molts països s'estan convertint en països de destí, de manera que es troben de sobte en una situació en la qual necessiten la nostra ajuda per tractar un problema comú.

La situació que acabo de descriure ha canviat en els últims dos anys amb la definició, l'adopció i la implementació del que anomenarem *aproximació global* a la migració, és a dir, amb el desenvolupament d'una aproximació més equilibrada que té en compte les diferents dimensions de la migració. La preocupació relativa a la reducció de la pressió migratòria sobre la UE segueix present, però, paral·lelament, ens estem movent cap a una aproximació que té com a objectiu un millor acompanyament dels fluxos migratoris. Això no significa que l'aspecte sobre seguretat desaparegui, tot al contrari, ja que la cooperació operacional en aquest camp s'està reforçant. Ja s'ha fet referència

al treball de l'agència FRONTEX; podem afegir-hi també la implementació de patrulles conjuntes en aigües del Mediterrani o l'Atlàntic; el desenvolupament de xarxes de funcionaris d'enllaç de la migració, que compartiran informació sobre els fluxos migratoris; el desenvolupament de la tecnologia pel que fa als passaports biomètrics, i el sistema conjunt d'informació de visats que permetrà als Estats Membres compartir, amb molta més rapidesa, informació sobre les persones que migren o emigren, o en general sobre persones que intentin entrar a la UE.

Tanmateix, per altra banda, durant aquests últims anys hem prestat més atenció a altres dimensions relacionades amb la migració, com ara la migració laboral i la migració i el desenvolupament.

El tema de la migració i el desenvolupament és molt més complex del que pot semblar a primera vista. Si analitzem el debat en l'àmbit internacional, i no només a la UE, podem veure que les mateixes qüestions tornen a aparèixer una i altra vegada. Són temes que inclouen el que anomenem *brain-drain* o fuga de cervells (intentar reduir els efectes negatius de l'emigració més qualificada), les diàspores i els enviaments de diners. Si ens fixem en el tema de les trameses, per exemple, hi ha una cosa que és del tot clara, que estem parlant de diners privats. Hem intentat posar l'èmfasi en la reducció del cost de les transferències, i fer-les més fàcils i més barates. Però això està més relacionat amb la regulació del mercat, i la UE i els ministres responsables dels aspectes econòmics i financers hi estan treballant. En l'àmbit de les relacions exteriors, estem intentant fomentar l'ús dels enviaments de diners per a propòsits de desenvolupament socioeconòmic, per tal de donar suport al desenvolupament i la diversificació dels serveis que poden oferir els bancs a les famílies dels immigrants en els països d'origen, etc. Tanmateix, tot això s'ha de fer paral·lelament amb l'adopció de mesures a llarg termini per desenvolupar el sistema bancari en aquests països, per estabilitzar-lo i permetre que la gent connecti amb ell, especialment a les zones rurals.

Si, d'altra banda, ens fixem en el tema de les diàspores, podem identificar-lo com un vector de desenvolupament per als països d'origen. En realitat és bastant difícil treballar amb les diàspores, perquè primer cal identificar-les. No sempre estan organitzades o representades als països de destí, i els seus llaços amb els països d'origen poden variar molt. A més a més, generalment, no estan estructurades per poder portar a terme projectes de desenvolupament als països d'origen. D'aquesta manera, la nostra estratègia actual és intentar identificar comunitats d'immigrants i posar-les en contacte amb les ONG que sí tenen experiència en projectes de desenvolupament en els països d'origen.

I, finalment, si ens fixem en la qüestió de la “fuga de cervells”, es tracta d’un tema respecte al qual tenim, en aquest moment, una posició esquizofrènica. No podem negar el fet que estem competint amb els Estats Units, amb el Canadà, amb Austràlia a l’hora d’atreure treballadors altament qualificats cap als nostres països, però al mateix temps comprenem la inquietud dels països tercers respecte al fet que són ells els que estan perdent a aquests treballadors altament qualificats. No es pot dir que hàgim posat en marxa una sèrie de meravelloses mesures per fer front a aquest problema, però sí que hi dediquem cada vegada més atenció. També estem intentant definir una política alternativa que permeti posar en marxa plans migratoris més flexibles, com ara la migració circular per a aquestes persones perquè puguin, per exemple, tornar al seu país d’origen i iniciar allà algunes activitats sense perdre el seu permís de residència al país amfitrió.

També hem de considerar que la migració pot ser el resultat de diverses causes fonamentals, com la pobresa, els conflictes, el canvi climàtic, etc.; temes que intentem tractar amb les nostres polítiques per al desenvolupament. S’han fet importants progressos durant els últims anys per integrar la migració en les polítiques per al desenvolupament, i els temes relatius al desenvolupament en les polítiques migratòries. Per això calia entendre l’impacte mutu que tenen la migració i el desenvolupament. Aquesta és la raó per la qual, en col·laboració amb països tercers, estem desenvolupant “perfils migratoris” per entendre millor aquesta interacció entre migració i desenvolupament en un país determinat i després traduir aquest coneixement en una sèrie d’orientacions per a la cooperació operacional. Això també exigeix donar cada vegada més coherència a les nostres accions.

Un altre aspecte que cal considerar és la immigració legal. És cert que durant aquests últims mesos s’ha convertit en un tema realment important. En primer lloc, com hem dit abans, en totes les relacions amb països tercers, i especialment amb els nostres veïns, podem veure que la seva primera preocupació és crear la possibilitat d’una major mobilitat per als seus ciutadans dins de la UE, principalment per treballar. Els Estats Membres són, per descomptat, els que tenen la competència per decidir el nombre de persones que desitgen admetre dins del seu territori. En segon lloc, hem de fer front al fet que la població de la UE envelleix, i que en el futur necessitarem fonamentar el nostre creixement amb algun tipus de mà d’obra, procedent de la immigració o no. Així doncs, les polítiques d’immigració han de tenir en compte aquestes realitats.

No cal reiterar el fet que també intentem promoure canvis interns en tercers països. El desenvolupament de capacitats sobre la gestió del treball i la migració, els projectes relacionats amb l’ocupació en aquests països, o amb la distribució d’informació sobre l’ocupació en les regions d’origen, així com en la UE, ja s’han tractat. No obstant això, com a conclusió, voldria remarcar tres aspectes més.

En primer lloc, hi ha una important necessitat de coordinació, perquè la migració és un tema transversal que afecta diversos sectors, i les nostres administracions, tant en l’àmbit regional com en el nacional o en l’internacional, no estan configurades per fer front a aquest tipus de temes. Per tant, necessiten compensar aquesta debilitat amb una major cooperació en tots els nivells.

En segon lloc, hem de cooperar no només amb països tercers en temes relatius a la immigració, sinó que també hem d'estimular la cooperació entre ells mateixos en aquestes qüestions. Per exemple, insistim molt en la necessitat de cooperació amb tots aquells països que es troben en una mateixa ruta migratòria, però això no es pot aconseguir si els països del Sud no cooperen més entre si.

Finalment, estic convençut que per seguir sent creïbles als ulls de països tercers, la UE hauria de fer més progressos en el desenvolupament d'una política migratòria clara i concreta, perquè constitueix una condició *sine qua non* per a la credibilitat del nostre enfocament migratori extern respecte a països tercers.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

Polítiques d'immigració i polítiques de desenvolupament.

Entendre els vincles entre migració de retorn desenvolupament.
Jean-Pierre Cassarino

ENTENDRE ELS VINCLES ENTRE MIGRACIÓ DE RETORN I DESENVOLUPAMENT

Jean-Pierre Cassarino

European University Institute

Mai com fins avui el tema del retorn ha estat tan al centre dels debats públics relatius als països de destí, trànsit i origen dels emigrants, a escala local, bilateral i multilateral. Aquest creixent interès prové del fet que avui, el tema del retorn és una constant en diverses àrees polítiques, que van des de les polítiques migratòries i d'asil dels països de destí, particularment de la Unió Europea (UE) i dels seus Estats Membres, fins a les polítiques comercials i d'ajuda al desenvolupament, i en les relacions internacionals amb els països d'origen i de trànsit.

Des de l'any 2002, i especialment després del Consell Europeu de Sevilla de juny de 2002, la consolidació d'una política de retorn comunitària s'ha convertit en una prioritat absoluta per a la Unió Europea (UE) i els seus Estats Membres, ja que és considerada com una part constituent d'una política comunitària integral sobre la immigració i l'asil. En el seu Llibre Verd, d'abril de 2002, sobre una Política Comunitària sobre el Retorn dels Residents Il·legals, la Comissió Europea (CE) va reconèixer l'existència de diverses categories de retornats en establir una clara distinció entre aquells que decideixen independentment tornar al seu país d'origen, i aquells que es veuen obligats a fer-ho.

La Comissió va reconèixer que el retorn de les persones en situació regular que decideixen, de manera independent, tornar al seu país d'origen mereixia més atenció, a causa del seu potencial impacte en el desenvolupament dels països d'origen, i que calia "que fos objecte d'una reflexió posterior per part de la Comissió en una fase posterior"¹. Uns anys després, la Comissió, en la seva comunicació sobre migració i desenvolupament de setembre de 2005, destacava que "el retorn dels emigrants al seu país d'origen pot tenir un efecte positiu des del punt de vista del desenvolupament"². De tota manera, fins avui, les disposicions concretes per facilitar la participació dels migrants retornats en el desenvolupament del seu país d'origen estan encara en els seus primers estadis.

A més, intensificar la cooperació amb els països d'origen dels migrants, i sobretot amb aquells que són veïns de la UE, constitueix realment una condició prèvia per a la consolidació d'una política de retorn ja que d'aquesta manera s'asseguraria la sostenibilitat (o la durabilitat) del retorn i es facilitaria la reintegració.

Aquesta ponència fou presentada durant el V Seminari sobre Immigració i Europa titulat "La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea", organitzat per la Fundació CIDOB els dies 13 i 14 de desembre de 2007 a Barcelona. Parts de l'estudi es basen en el capítol 1 de l'informe global del projecte MIREM, que es pot consultar a www.mirem.eu/research/reports/global

1. Commission of the European Communities, Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, COM(2002) 175 final, p. 7.
2. Commission of the European Communities, Migration and Development: Some concrete orientations, COM(2005) 390 final, p.27.

Els països nord-africans s'han anat involucrant cada vegada més en les converses sobre la migració, en el marc de nombrosos processos consultius regionals, respecte a temes relacionats amb la gestió de la migració, inclosos els temes del retorn i de la readmissió dels ciutadans de tercers països. No obstant això, si bé s'han realitzat progressos substancials per a l'obertura d'un diàleg amb els països nord-africans en el camp de la gestió de la migració, aquests últims s'han mostrat fins ara reticents a respondre de ple a les crides dels Estats Membres de la UE en nom d'una major cooperació sobre el retorn. Aquesta situació es deu a la resistència que oposen diversos obstacles que han adquirit una importància creixent en les converses bilaterals i multilaterals sobre migració.

Tal com s'explica en l'estudi elaborat en el marc del projecte MIREM, aquests obstacles reflecteixen la resistència que exerceix l'existència de visions oposades respecte a la gestió i a l'impacte del retorn. Per damunt de tot, mostren l'existència d'una relació desigual entre els Estats Membres de la UE i els països africans, que obstaculitza el progrés en l'adopció de disposicions concretes encaminades a promoure la contribució dels retornats al desenvolupament, i a facilitar la seva reintegració.

I, el que és més important, aquests obstacles reflecteixen la falta de dades i d'informació respecte a l'impacte del retorn en el desenvolupament, i les múltiples pautes de reintegració dels emigrants en els seus països d'origen. Per ser clars: sabem que el retorn pot produir un impacte positiu en el desenvolupament dels països d'origen. No obstant això, encara necessitem saber per què alguns retornats semblen ser actors de canvi, en unes determinades circumstàncies socials i institucionals, i altres no.

La producció i disponibilitat d'aquestes dades són, efectivament, requisits previs per generar un debat constructiu sobre el tema del retorn i per definir unes polítiques *ad hoc* encaminades a donar suport a la reintegració dels emigrants.

Tres són els objectius que s'aborden en aquest estudi. Primer, partint del conjunt de dades que ens proporciona el projecte MIREM (<http://www.mirem.eu>), l'anàlisi es proposa omplir un buit cognoscitiu respecte a les condicions prèvies i posteriors al retorn que donen forma a les múltiples pautes de reintegració a Algèria, Marroc i Tunísia. Segon, posa en relleu les precondicions que s'han de prendre en consideració amb vista a promoure la contribució al desenvolupament dels emigrants retornats, centrant-se per a això en el cas dels retornats-empresaris. Finalment, mostra que cal prestar una major atenció a nivell polític a aquestes precondicions, més ara que la migració circular i la introducció de plans migratoris temporals, qualificats o no, està adquirint cada vegada més importància en el context dels diàlegs bilaterals i multilaterals entre Europa i els països del Magrib³.

Parlant del retorn: emigrants retornats als països del Magrib

Existeixen poques dades estadístiques oficials que permetin comparar i avaluar les pautes de reintegració dels retornats. Les dades censals normalment només permeten fer una estimació aproximada de la composició i la distribució geogràfica dels grups d'emigrants retornats. Les dades estadístiques oficials no proporcionen una visió exhaustiva de les característiques sociode-

3. Cassarino, Jean-Pierre, "Patterns of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area: Implications for Policy-Making", *CARIM Analytic and Synthetic Notes* 2008/29, EUV RSCAS, 2008.

4. Kubat, Daniel (ed.), *The Politics of Return: International Return Migration in Europe*, Centre for Migration Studies, New York, 1984; King, Russell (ed.), *Return Migration and Regional Economic Problems*, Croom Helm London, 1986; Stark, Oded, "On the Microeconomics of Return Migration", *Occasional Papers* n. 1/1996, University of Vienna, ZIIS, Viena, 1996.

mogràfiques dels emigrants retornats. No proporcionen tampoc unes eines adequades per a l'anàlisi de les connexions existents entre la migració de retorn i el desenvolupament als països del Magrib. A més, les dades estadístiques oficials continuen sent massa fragmentàries per transmetre la imatge global de la migració de retorn, perquè no tenen en compte les motivacions i les circumstàncies que encoratgen els emigrants a tornar a casa, ni els recursos que van mobilitzar en la seva terra natal.

A més, aquesta ampliació gradual de l'espectre de la migració de retorn ha dut no solament a una complexitat cada cop més gran en els motius del retorn, sinó també a una diversitat en els mètodes de reintegració i en les pautes de mobilització dels recursos necessaris per al reassentament dels retornats en la seva terra natal. Aquestes pautes reflecteixen certament les experiències migratòries dels retornats en el seu antic país d'immigració, tant si aquests últims són emigrants laborals⁴, emigrants-estudiants⁵, emigrants altament qualificats⁶, i retornats-empresaris⁷, com si són refugiats i sol·licitants d'asil⁸, o si són emigrants irregulars o clandestins subjectes a una ordre d'expulsió. Les esmentades pautes també estan determinades per les condicions socials, econòmiques, institucionals i polítiques existents al seu país després del retorn. Aquestes consideracions són importants si volem entendre com i per què les diferents pautes de reintegració dels retornats difereixen entre si. A més, són fonamentals per entendre els requisits per a l'enfortiment dels vincles existents entre migració de retorn i desenvolupament.

L'ampliació de l'espectre de la migració de retorn ens indueix a pensar que el retorn no és necessàriament el resultat d'una "estratègia calculada"⁹. En realitat, el retorn també pot ser el resultat de trobar a l'estranger unes circumstàncies desfavorables i inesperades que obliguen l'emigrant a tornar a casa. Aquesta situació es produeix, en particular, com a resultat de l'existència d'unes polítiques migratòries i de mobilitat restrictives i selectives, i a causa de la intensificació del control a les fronteres entre els països d'origen i de destí, tal com pot observar-se actualment a la zona euromediterrània.

Voluntat del migrant i retorn

Tenir en compte si el retorn es porta o no a terme per elecció és fonamental a l'hora d'identificar els factors addicionals que caracteritzen les condicions prèvies i posteriors al retorn. Aquest punt va mostrar la seva rellevància a mesura que les dades empíriques del sondeig realitzat pel MIREM eren gradualment processades i analitzades.

De fet, va resultar que la distinció entre aquells emigrants que decidien per pròpia iniciativa tornar al seu país d'origen, i aquells que es veien obligats a fer-ho constituïa una variable fonamental per explicar les perspectives de reintegració socio-professional dels retornats a la seva llar¹⁰.

És important observar que la pròpia voluntat del migrant, que és quelcom d'inherent a allò que en aquest estudi ens referim com a retorn decidit o escollit, no s'ha de confondre amb el retorn "voluntari". En realitat, en el programa d'acció de retorn presentat pel Consell de la Unió Europea, el retorn voluntari es refereix a "la sortida assistida o independent del país d'origen, trànsit o un altre tercer país, sobre la base de la voluntat del

5. Glaser, William. A. & G. Christopher Habers, "The Migration and Return of Professionals", *International Migration Review* 8 (2), 1974. P. 227-244.
6. Thorn, Kristian & Lauritz B. Holm-Nielsen, "International Mobility of Researchers and Scientists: Policy options for turning a drain into a gain", *UNU-Wider Research Paper* n. 2006/83, World Institute for Development Economics Research, 2006; McLaughan, Gail & John Salt "Migration Policies towards Highly Skilled Foreign Workers", Migration Research Unit, University College London, 2002; Lowell, B. Lindsay, "Policy Responses to the International Mobility of Skilled Labour", International Migration Branch, ILO, Geneva, 2001; Vertovec, Steven, *Transnational Networks and Skilled Labour Migration*, ESRC University of Oxford, Oxford, 2002; Cervantes, Mario & Dominique Guellec, "The Brain Drain: Old Myths, New Realities", *OECD Observer*, Paris, May 2002; Wickramasekara, Piyasiri, "Policy Responses to Skilled Migration: Retention, Return and Circulation", *Perspectives on Labour Migration series* 5E, International Labour Organisation, Geneva, 2003.
7. Cassarino Jean-Pierre, *Tunisian New Entrepreneurs and their Past Experience of Migration in Europe: Networks, Resource Mobilisation, and Hidden Disaffection*. Ashgate Publishers, London, 2000; Iredale, Robin & Fei Guo, "The Transforming Role of Skilled and Business Returnees: Taiwan, China and Bangladesh", Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies, University of Wollongong, Wollongong, 2001; McCormick Barry & Jacqueline Wahba, "Return International Migration and Geographical Inequality: The Case of Egypt", *Journal of African Economies* 12 (4), 2003. P. 500-532.
8. Allen, Tim & Hubert Morsink (eds.), *When Refugees Go Home*, UNRISD, James Currey, London, 1994.
9. D'acord amb Stark i Bloom, la migració és vista com una estratègia calculada definida a nivell de la família de l'emigrant. L'emigrant marxa a l'estranger amb la idea d'atendre les necessitats de la seva família, que continua vivint en la seva terra natal. El retorn, segons el punt de vista dels defensors de la Nova Economia de la Migració Laboral, forma part del cicle migratori. Es produeix solament una vegada que l'emigrant considera que ha complert amb èxit els seus objectius pel que fa a acumulació de capital, enviament de diners i estalvi. Stark, Oded & David E. Bloom, "The New Economics of Labor Migration", *The American Economic Review* 75 (2), 1985. P. 175.
10. Guarneri, Antonella & Jean-Pierre Cassarino, "Quando la decisione individuale di tornare nel proprio paese fa la differenza", *NeoDemos: Popolazione, società e politiche*, setembre de 2007.

retornat”¹¹. En contrast amb el retorn voluntari, el retorn elegit o decidit es basa substancialment i efectivament en la decisió dels propis emigrants de tornar al seu país d’origen, sobre una base temporal o permanent, i sense l’ajuda d’un organisme públic¹². Incidentalment, com s’afirma en un recent informe escrit per l’EMN [European Migration Network], “no hi ha un límit ben definit entre el retorn voluntari i el retorn forçat, ja que aquests termes s’entenen de manera diferent pels Estats Membres, i perquè el seu significat depèn de vegades de l’estatus legal d’un retornat (que pot ser un resident regular o irregular). El fet que el retorn pugui realment considerar-se com un acte voluntari [...] és una altra consideració”.

En realitat, per comprendre la importància de la voluntat del migrant en els processos de reintegració dels emigrants retornats, necessitem primer deixar de banda les taxonomies dominants i hegemòniques que s’apliquen al retorn i als retornats.

Retorn voluntari i retorn forçat: diferències i implicacions

Des d’un punt de vista analític, l’èmfasi posat en el tipus de retorn (segons sigui voluntari o forçat) permet identificar importants diferències entre les pautes de reintegració al país d’origen. En realitat, d’acord amb la mostra completa de l’enquesta del MIREM, consistent en 992 emigrants retornats entrevistats (761 dels quals van manifestar haver decidit o elegit tornar, enfront de 231 que es van veure forçats a fer-ho), van poder posar-se de manifest diverses diferències relatives al tipus de retorn. Aquestes diferències concerneixen, entre d’altres, als següents temes:

1. Grup d’edat

Les dades empíriques agregades al nivell dels tres països estudiats (Algèria, Marroc i Tunísia) denoten la presència d’una població predominantment masculina (87,4% del total de la mostra). Aquesta distribució pot observar-se igualment en tots els països del Magrib, tant entre els emigrants que van decidir tornar al seu país d’origen com entre aquells que es van veure forçats a fer-ho. No obstant això, en analitzar la mostra en funció dels grups d’edat, les categories esmentades abans difereixen entre si.

Mentre que més de la meitat (65%) dels retornats que van decidir retornar eren majors de 40 anys i majors de 65 (18%), només un 12% dels emigrants que es van veure forçats a tornar estaven en el grup d’edat de menors de 40 anys. Aquests últims emigrants eren relativament més joves –menys de 40 anys (menys de 35 al Marroc). Aquestes dades mostren que l’abrupta interrupció del cicle migratori afecta principalment els emigrants joves

11. Council of the European Union, Proposal for a Return Action Programme, 14673/02, 25 de novembre de 2002. P. 29.

12. European Migration Network, “Return Migration”, EMN Synthesis Report, EMN, Brussel·les, maig de 2007, p. 6. Vegeu també Brad Blitz, Rosemary Sales, Lisa Marzano, “Non-Voluntary Return? The Politics of Return to Afghanistan”, *Political Studies* 53 (1) 2005. P. 182-200.

Taula 1: Mitjana d’edat dels retornats en el moment de l’enquesta (en años)

	Tipus de retorn		Total
	Voluntari	Forçat	
Migrants de retorn a Algèria	51,7	39,1	49,1
Migrants de retorn al Marroc	43,9	34,1	40,9
Migrants de retorn a Tunísia	49,0	38,1	46,9
Mitjana d’edat	48,2	37,1	45,7

Font: MIREM, © EUI

2. Estat civil

Pel que fa al tipus de retorn, apareixen importants diferències quan ens centrem en l'estat civil. Mentre que més de les dues terceres parts dels entrevistats eren solters abans de sortir del seu país, només el 21% d'ells continuaven solters en tornar al seu país d'origen en el moment d'efectuar-se l'enquesta. Aquest mateix percentatge puja fins a un 42% per als retornats que es van veure forçats a retornar (vegeu la Taula 2).

Taula 2: Migrants retornats al Magrib segons estat civil en el moment d'efectuar-se l'enquesta

Estat civil en efectuar-se l'enquesta	Tipus de retorn		Total
	Voluntari	Forçat	
Solter	14,2	42,9	20,9
Casat abans d'emigrar	28,6	19,9	26,6
Casat a l'estranger	27,1	10,8	23,3
Casat després de retornar	21,6	17,7	20,7
Altre estat	7,8	8,7	8,0
No contesta	0,8	0,0	0,6
Total	100	100	100

Font: MIREM, © EUI

3. Nivell de formació abans d'emigrar

La mostra posa de manifest un nivell d'educació força alt entre els entrevistats (Taula 3). Aproximadament la meitat d'ells tenien educació secundària o superior, especialment entre aquells que va ser obligats a tornar a la seva terra natal. Per contra, més del 18% dels emigrants que van decidir tornar al seu país d'origen no tenien capacitació en el moment d'emigrar, enfront de només un 3,5% dels emigrants que es van veure forçats al retorn.

Taula 3: Nivell d'educació dels retornats al Magrib abans d'emigrar

Nivell d'educació abans d'emigrar	Tipus de retorn		Total
	Voluntari	Forçat	
Sense educació	18,1	3,5	14,7
Educació pre-escolar	4,9	2,2	4,2
Escola primària	16,2	17,3	16,4
Primer cicle secundària	7,9	16,5	9,9
Escola secundària	24,3	35,9	27,0
Estudis universitaris/Màster	21,0	19,0	20,6
Estudis de doctorat	5,5	5,2	5,4
Altres	0,8	0,4	0,7
No contesta	1,3	0,0	1,0
Total	100	100	100

Font: MIREM, © EUI

4. Durada mitjana de l'experiència migratòria

A escala del total de la mostra, la durada mitjana de l'experiència migratòria és de 15,7 anys; però la durada mitjana entre els emigrants forçats al retorn és molt més breu, especialment pel que fa als retornats marroquins (7,3 anys). Aquests contrastos són d'una importància primordial a l'hora d'avaluar l'impacte de l'experiència migratòria a l'estranger en les pautes de reintegració dels retornats.

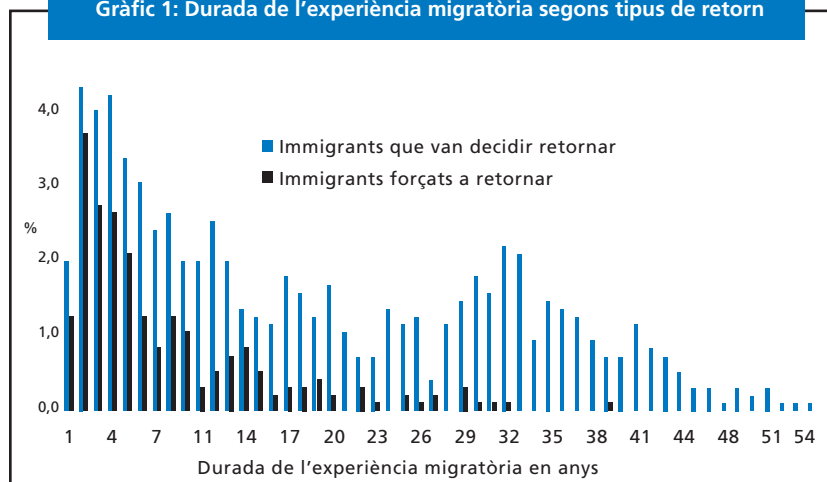
Taula 4: Durada mitjana de l'experiència migratòria

	Tipus de retorn		Total
	Voluntari	Forçat	
Migrants de retorn a Algèria	20,1	8,2	17,7
Migrants de retorn al Marroc	15,3	7,3	12,7
Migrants de retorn a Tunísia	18,6	9,0	16,8
Mitjana general	18,0	8,2	15,7

Font: MIREM, © EUI

El següent gràfic confirma la idea que hi ha diferències, pel que fa a la durada de l'experiència migratòria, entre els emigrants que han decidit tornar a casa, i els emigrants que han estat forçats a fer-ho. En realitat, el gràfic permet identificar dos períodes temporals diferents. El primer període migratori abraça des del primer al vuitè any i inclou els dos tipus de retorn. Això demostra que la decisió de retornar no constitueix necessàriament una variable explicativa de la durada de l'experiència migratòria. El segon període temporal es refereix als retornats, l'experiència migratòria dels quals era superior als 20 anys, concretament els emigrants de la tercera edat que van tornar per pròpia iniciativa per poder gaudir de la seva jubilació al seu país de naixement. L'anàlisi de les dades empíriques destacava que aquesta situació era aplicable especialment als retornats algerians i, en menys grau, també als retornats tunisians, en els quals la durada de l'experiència migratòria era respectivament de 20,1 i 18,6 anys.

Gràfic 1: Durada de l'experiència migratòria segons tipus de retorn



Font: MIREM, © EUI

5. Estatus ocupacional

La interrupció brusca del cicle migratori té una relació significativa amb les perspectives de reintegració socio-professional dels retornats. La Taula 5 demostra en quina mesura varia l'estatus ocupacional en funció del tipus de retorn. Més de la quarta part del total d'emigrants que es van veure forçats a tornar estaven desocupats en el moment d'efectuar-se l'enquesta, enfront de només un 6,2% dels emigrants magribins que van decidir tornar a casa per iniciativa pròpia. Altres diferències significatives són les que es donen en la categoria dels "empresaris/ocupadors",

ja que aproximadament un 21% dels emigrants que van decidir retornar al seu país d'origen pertanyien a aquesta categoria ocupacional, enfront de només un 7,8% d'entrevistats que es van veure forçats a tornar.

Taula 5: Estatus ocupacional dels migrants retornats en el moment d'efectuar-se l'enquesta

	Tipus de retorn		Total
	Voluntari	Forçat	
Empleat de mode permanent	21,4	16,5	20,3
Empleat amb contracte temporal	3,5	2,6	3,3
Empleat a temps parcial	0,3	2,2	0,7
Treballador estacional	2,0	8,2	3,4
Empleador/Empresari	21,2	7,8	18,0
Contractista independent legal	10,4	12,1	10,8
Contractista independent il·legal	2,9	9,5	4,4
Assistent familiar	0,5	2,2	0,9
Desocupat	6,2	25,1	10,6
Estudiant	0,5	0,9	0,6
Mestressa de casa	2,9	3,5	3,0
Jubilat	21,9	4,3	17,8
Altres	4,1	4,3	4,1
No contesta	2,2	0,9	1,9
Total	100	100	100

Font: MIREM, © EUI

6. Motivacions del retorn

Els factors que motiven el retorn són diversos. Els emigrants entrevistats que van decidir tornar a casa van esmentar tres motius principals. El primer era l'esperança de poder gaudir de la jubilació en la seva terra natal; el segon era el desig de muntar un negoci, i el tercer l'enyorança.

Taula 6: Motivacions per al retorn dels emigrants magribins que van decidir individualment retornar al seu país d'origen, N=992

Principals motivacions	Primera motivació	Segona motivació	Tercera motivació
Precarietat laboral en el país amfitrió	3,6	2,2	2,9
Beneficiar-se d'una subvenció al retorn	0,4	0,7	0,7
Problemes familiars en el país d'origen	8,9	4,2	2,7
Problemes familiars en el país d'immigració	4,0	1,7	1,7
Problemes de salut	4,0	3,9	2,3
Dificultats d'integració en el país d'immigració	2,6	3,7	2,3
Jubilació	14,4	1,6	1,4
Administrar un negoci propi en el país d'origen	6,1	7,6	5,3
Muntar un negoci propi en el país d'origen	9	9,5	5,1
Finalització del contracte de treball en el país d'immigració	3,7	1,7	1,5
Finalització dels estudis en el país d'immigració	4,3	1,6	0,7
Finalització del període de formació	0,4	0,6	0,9
Enyorança	8,1	19,5	15,4
Entorn socio-cultural difícil en el país d'immigració	1,5	4,3	9,5
Altres	5,0	4,2	5,1
Retorn forçat	23,3	23,3	23,3
No contesta	0,5	9,6	19
Total	100	100	100

Font: MIREM, © EUI

D'una manera gens sorprenent, aquestes motivacions per al retorn contrasten amb les esmentades pels emigrants entrevistats que es van veure forçats a tornar. En realitat, aquests últims es referien als obstacles externs que s'oposaven al seu itinerari migratori, a saber, l'expulsió o el trasllat forçós per part de les autoritats públiques del país de destí, la no renovació del permís de residència, i problemes familiars.

Taula 7: Motivacions per al retorn dels emigrants magribins que es van veure forçats a retornar al seu país d'origen (N=231)

Quins factors el van forçar a tornar al seu país? (Pregunta d'opció múltiple)	Retorn forçat
No em van renovar el permís de residència	20,2
Vaig perdre el meu treball	12,6
Vaig haver d'interrompre els meus estudis	7,2
Expulsió	48,0
Problemes de salut greus	8,1
Problemes tributaris/administratius	16,6
Problemes familiars	25,6
Total de respostes vàlides	100

Els percentatges no són acumulatius
Font: MIREM, © EUI

7. Situació financera al país d'origen

Altres contrastos similars es van posar igualment de manifest quan es va demanar als emigrants que compararessin la seva situació financera actual amb la seva situació anterior al país d'immigració. Un 48% dels emigrants que van decidir tornar al seu país d'origen van considerar que la seva situació financera havia millorat des del seu retorn, mentre que més del 47% dels emigrants que es van veure forçats a tornar van afirmar que la seva situació financera havia empitjorat. Aquesta situació es relaciona estretament amb les dificultats reals que es van trobar els emigrants després del retorn, i també amb el desig consegüent de reemigrar (vegeu la taula següent).

Taula 8: Situació financera dels retornats al Magrib en el moment d'efectuar-se l'enquesta N=992

Ha millorat la seva situació financera si la comparem amb la seva situació quan estava a l'estranger?	Tipus de retorn		Total
	Voluntari	Forçat	
Molt millor	15,6	6,1	13,4
Millor	31,3	17,7	28,1
Igual	26	21,2	24,9
Pitjor	21,8	47,2	27,7
No opina	4,9	6,9	5,3
No contesta	0,4	0,9	0,5
Total	100	100	100

Font: MIREM, © EUI

8. Dificultats després del retorn

Les dues categories d'emigrants mostren un contrast significatiu respecte a les dificultats a què van haver de fer front en el seu país d'origen. Pel que fa als emigrants que van decidir tornar a casa, aques-

tes dificultats estaven principalment relacionades amb coaccions administratives, problemes de readaptació i la ineficàcia del Sistema Públic d'Assistència Sanitària al país d'origen, especialment per als qui retornaven al Marroc. Inversament, els principals obstacles esmentats pels emigrants que es van veure forçats a tornar estaven sobretot relacionats amb la falta continuada de treball en el seu país d'origen, els salaris baixos, les dificultats en la readaptació, i els problemes amb les autoritats públiques dels països d'origen. Les esmentades dificultats expliquen en part per què més de la meitat dels emigrants que es van veure forçats a tornar mostraven símptomes d'angoixa al seu país d'origen (vegeu la Taula següent).

Taula 9: Condicions de vida dels retornats magribins en el moment d'efectuar-se l'enquesta

Ha millorat les seves actuals condicions de vida si les comparem amb les que tenia quan vivia a l'estranger?	Tipus de retorn		Total
	Voluntari	Forçat	
Molt	52,4	23,4	45,7
No han canviat	14,1	14,7	14,2
Són una mica pitjor	21,8	24,7	22,5
Són molt pitjors	3,0	26,0	8,4
No sap	6,8	10,4	7,7
No contesta	1,8	0,9	1,6
Total	100	100	100

Font: MIREM, © EUI

9. Intenció de reemigrar

La temporalitat del retorn afecta els dos tipus de retorn. De tota manera, en ser preguntats els retornats forçats si planejaven deixar de nou el seu país, les seves respostes van ser molt clares pel que fa al seu desig de reemigrar. No hi ha cap dubte que els obstacles a la reintegració socio-professional esmentats abans, juntament amb la brusca interrupció del cicle migratori, van tenir un fort impacte en el desig de reemigrar dels esmentats emigrants. De fet, més de la meitat dels emigrants que es van veure forçats a tornar van dir que estaven considerant anar-se'n de nou; un 32,6% d'ells van contestar que pensaven reemigrar.

Taula 10: Intenció de reemigrar dels retornats magribins (N=992)

Tipus de retorn	Amb tota seguretat	Probablement	No ara	Mai	No sap	Total
Lliurament decidit	15,5	20,5	16,0	26,5	21,6	100
Forçat	32,6	20,1	15,2	14,3	17,9	100

Font: MIREM, © EUI

Els emigrants que van decidir tornar estaven principalment motivats a reemigrar perquè ja coneixien com era l'antic país d'immigració, i desitjaven romandre allà, i també perquè volien renovar els seus documents. Igualment, els emigrants que s'havien vist forçats a tornar van expressar el seu desig de reemigrar perquè ja coneixien el país de destí. De tota manera, aquests últims també esmentaven factors compulsius com els programes de reintegració i l'absència de futur al seu país d'origen.

Taula 11: Motivacions per reemigrar dels retornats magribins en funció del tipus de retorn (%)

Principals motivacions	Primera motivació		Segona motivació		Tercera motivació	
	Tipus de retorn		Tipus de retorn		Tipus de retorn	
	Voluntari (N=761)	Forçat (N=231)	Voluntari (N=761)	Forçat (N=231)	Voluntari (N=761)	Forçat (N=231)
Jo ja coneixia el país d'immigració i volia quedar-me allà	7,4	14,3	2,1	5,2	2,8	6,1
No puc readaptar-me al meu país d'origen	2,4	8,2	3,0	9,1	1,4	5,6
No tinc futur en el meu país d'origen	2,1	11,3	4,1	14,3	1,7	10,8
Per renovar la meva documentació	8,7	2,6	3,7	3,5	2,1	1,3
No puc trobar feina aquí	1,3	7,4	0,8	9,5	1,2	7,4
Noves oportunitats de treball fora	3,5	3,5	2,1	3,0	3,8	7,4
Per raons familiars	4,1	3,9	7,0	4,3	3,0	3,9
Per raons de salut	2,4	0,9	4,3	0,0	4,2	0,9
Per altres raons	2,8	0,0	2,6	1,7	5,1	5,2
No tinc pensat marxar novament	65,0	47,6	65,0	47,6	65,0	47,6
No contesta	0,4	0,4	5,3	1,7	9,6	3,9
Total	100	100	100	100	100	100

Font: MIREM, © EUI

El tema de la preparació del retorn

Una anàlisi descriptiva de les dades és suficient per mostrar que la lliure elecció de tornar a casa constitueix una de les variables explicatives fonamentals de les pautes de reintegració dels emigrants. No obstant això, la preparació del retorn és una altra variable fonamental que va sorgir durant l'anàlisi.

La preparació del retorn requereix temps. Es refereix al procés per mitjà del qual els emigrants aconsegueixen reunir la informació i els recursos necessaris per poder procedir al retorn. Existeixen diversos nivells de preparació que difereixen els uns dels altres en funció de la voluntat dels emigrants de tornar i en funció de la seva capacitat per mobilitzar recursos suficients.

La preparació del retorn no es refereix només a la *voluntat* dels emigrants de tornar, sinó també a *estar preparats* per tornar a casa. En altres paraules, la preparació no es redueix a una qüestió de voler tornar. Es tracta més aviat de la qüestió de reunir recursos i informació suficient sobre les condicions posteriors al retorn, per poder procedir al procés de reintegració al seu país. Gràcies a aquesta noció, el retorn no es redueix simplement a una qüestió de voluntat pròpia del migrant. També es refereix a un procés a través del qual els emigrants valoren els recursos disponibles, d'acord amb les circumstàncies específiques existents als països emissor i receptor, per garantir la seva reintegració.

La mobilització de recursos es refereix a aquells recursos tangibles (per ex., capital financer) i intangibles (per ex., capital humà i social) que els emigrants reuneixen i organitzen abans i després de tornar al seu país d'origen. Clarament, les pautes de mobilització dels recursos varien en funció de l'experiència migratòria anterior dels retornats, de la mateixa manera que els nivells de preparació per al retorn varien en funció de factors relatius a l'experiència migratòria individual i també en funció d'altres aspectes externs a aquesta (com les circumstàncies i els canvis que tenen lloc als països emissor i receptor). Aquests elements són fonamentals per entendre les múltiples pautes de reintegració dels emigrants al seu país d'origen.

Poden identificar-se tres nivells diferents de preparació per al retorn. Aquests nivells difereixen entre si en funció de les pautes de mobilització de recursos, de les condicions prèvies i posteriors al retorn, de la durada de l'experiència migratòria i dels factors que motiven el retorn de l'emigrant.

- El primer nivell es refereix als retornats el grau de preparació òptima dels qual els capacita per organitzar el seu propi retorn mitjançant la mobilització dels recursos necessaris tangibles i intangibles. Aquests emigrants tenen temps suficient per valorar els canvis al seu país natal, per exemple com a conseqüència de reformes liberals que fomentin les inversions en el sector privat.
- El segon nivell es refereix als retornats que tenien un grau de preparació més aviat baix. Aquesta categoria inclou els emigrants amb un període de permanència a l'estranger massa curt per poder mobilitzar els recursos necessaris per assegurar-los una reintegració d'èxit. Per a aquests emigrants, a més, el cost de romandre a l'estranger és més gran que el de tornar a casa.
- El tercer nivell és el dels retornats que no es van preparar o que no van aconseguir preparar-se ells mateixos per tornar a causa de fets desfavorables o a factors que van interrompre brusquement la seva estada a l'estranger. El seu nivell de preparació és inexistent, ja que el seu retorn va interrompre abruptament el seu cicle migratori.

Durant l'anàlisi de les dades de camp, es va veure que el nivell de preparació era un factor molt important. El cas més emblemàtic és certament el relatiu als retornats que van fer inversions productives i creadores de llocs de treball al seu país d'origen.

Cas pràctic: els retornats-empresaris

Les seccions prèvies han mostrat que el tipus de retorn pot afectar l'estatus ocupacional dels retornats al seu país d'origen. A més, la durada de l'experiència migratòria també ha estat presentada com una variable explicativa de la reintegració social i professional dels retornats. Malgrat la seva inqüestionable rellevància analítica, el tipus de retorn i la durada de l'experiència migratòria constitueixen dos variables que no poden aïllar-se del marc analític que inclou les condicions prèvies i posteriors al retorn. Aquests factors contextuals són part integrant del procés de la preparació del retorn.

En aquest cas, l'evolució de l'estatus ocupacional dels entrevistats pot ser de gran interès. En la taula inferior poden identificar-se diverses tendències. Algunes d'aquestes reflecteixen l'evolució estàndard del cicle migratori. Per exemple, la categoria dels emigrants jubilats, abans de sortir a l'estranger, era insignificant; després, a mesura que el procés migratori avançava, va augmentar, arribant aproximadament al 18% de la mostra total en el moment d'efectuar-se l'enquesta.

Curiosament, la taula inferior mostra que els desocupats no constituïen la majoria dels emigrants que sortien a l'estranger: solament representaven un 12% de la mostra total. Més de la meitat dels entrevistats tenien ja una ocupació abans d'emigrar. Això no és sorprenent a causa dels motius inicialment adduïts pels entrevistats per abandonar el seu país d'origen. Durant les entrevistes, les motivacions més recurrents per a l'emigració van

ser la recerca d'unes condicions laborals i de vida millors, seguida pel desig d'adquirir una formació professional i guanyar un salari més elevat. Abans d'emigrar, el 43% de la mostra total d'entrevistats considerava que la seva situació financera era força pobre o fins i tot dolenta (36%).

La taula inferior mostra clarament que la migració va tenir un impacte positiu respecte a la millora de la capacitació professional, especialment entre els emigrants que van decidir tornar (vegeu la Taula 5). Els empresaris i els contractistes independents són les categories professionals que més van créixer durant les tres fases migratòries. Considerades conjuntament, aquestes dues categories emblemàtiques d'inversors constituïen el 8,6 % de la mostra total abans d'emigrar, i el 29% d'aquesta en el moment d'efectuar-se l'enquesta.

Taula 12: Evolució de l'estatus ocupacional dels retornats magribins N=992

	Abans d'emigrar	Mentre estaven a l'estranger	En el moment de l'enquesta
Empleat de mode permanent	21,2	28,1	20,3
Empleat amb contracte temporal	6,3	18,0	3,3
Empleat a temps parcial	2,8	5,6	0,7
Treballador estacional	12,3	8,0	3,4
Empleador/Empresari	1,2	3,9	18,0
Contractista independent legal	7,4	5,3	10,8
Contractista independent il·legal	7,1	5,9	4,4
Assistent familiar	3,5	0,7	0,9
Desocupat	12,0	4,7	10,6
Estudiant	16,4	6,3	0,6
Ama de casa	2,8	2,9	3,0
Jubilat	0,2	4,3	17,8
Altre	3,4	5,0	4,1
No contesta	3,4	1,3	2,1
Total (N=992)	100	100	100

Font: MIREM, © EUI

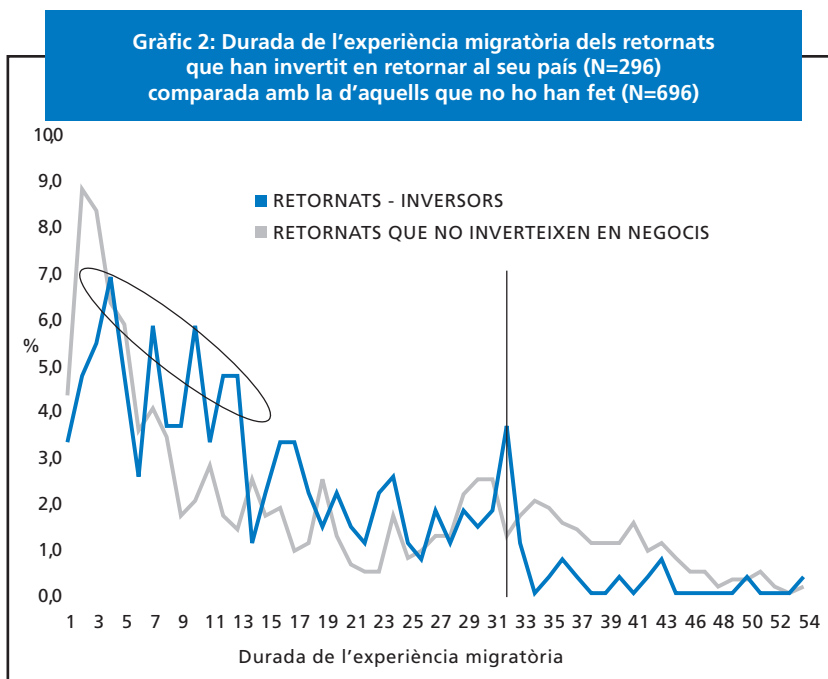
La durada de l'experiència migratòria pot explicar aquest important increment. Molts estudis científics han mostrat ja que els emigrants intenten optimitzar la seva permanència a l'estranger per adquirir les capacitats i els recursos necessaris per reintegrar-se al seu país d'origen¹³.

Pel que fa a la durada òptima de la migració, Russell King destaca que "si [la permanència a l'estranger] és molt breu, menys d'un any o dos, l'emigrant haurà adquirit molt poca experiència que pugui ser d'alguna utilitat per promoure la modernització quan torni al seu país. Si el període d'absència és molt llarg, els retornats poden haver-se distanciat tant de la seva societat d'origen, o poden ser tan vells que, en aquest cas, la influència que poden exercir és també molt petita. En algun punt entre els dos extrems, pot trobar-se una longitud de l'absència òptima en què la durada de la permanència a l'estranger sigui prou llarga com per exercir una influència significativa sobre l'emigrant que li permetrà absorbir determinades experiències i valors, i al mateix temps prou curta com perquè, quan torni, encara tingui temps i conservi energies per utilitzar els coneixements i les capacitats adquirides"¹⁴.

En aquesta mateixa línia, és possible mostrar que la durada de l'experiència migratòria dels retornats-empresaris és diferent de la dels retornats que no inverteixen quan tornen al seu país.

13. Respecte a la relació de l'experiència migratòria a l'estranger amb la propensió a ser un retornat empresari o no, vegeu també Kilic, Talip & Gero Carletto, Benjamin Davis, Alberto Zezza, "Investing Back Home: Return Migration and Business Ownership in Albania", *Policy Research Working Paper* No. 4366, The World Bank, 2007. Vegeu també Dustmann, Christian, "Return Migration, Wage Differentials, and the Optimal Migration Duration", *Discussion paper* No. 264, Institute for the Study of Labour, Bonn, 2001.

El gràfic inferior mostra que sembla existir una durada òptima de la migració quan s'aplica específicament als retornats-empresaris. Aquesta durada òptima sembla anar dels 4 als 13 anys. També és interessant observar que la tendència dels retornats a invertir el seu capital financer i humà en un negoci empresarial és gairebé inexistent quan la longitud de l'estada a l'estranger sobrepassa els 32 anys.



Font: MIREM, © EUI

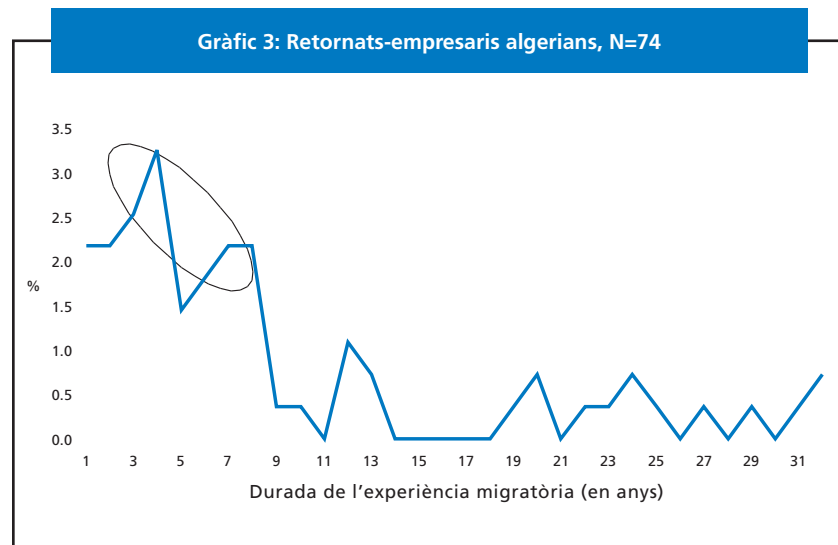
És important destacar que la durada de l'experiència migratòria constitueix només un factor explicatiu en la capacitat dels emigrants per invertir en negocis empresarials quan retornen.

De fet, quan considerem el nombre de retornats que van muntar empreses en cada país del Magrib, poden identificar-se diferents tipus de durada òptima de la migració. Els gràfics 3 i 4 reflecteixen aquestes diferents tendències. Si realment existeix una durada òptima de la migració, en els gràfics comprovem que aquesta durada òptima varia en funció del país de retorn. En altres paraules, la durada òptima de la migració també té correlació amb la manera com els emigrants perceben els canvis i les reformes que han tingut lloc al seu país d'origen.

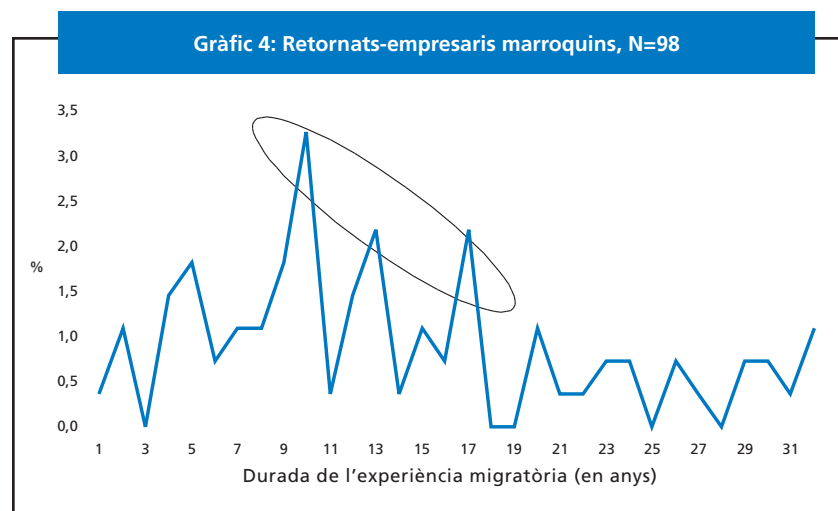
Les condicions imperants després del retorn, el nivell de liberalització de l'economia, el grau d'obertura del mercat domèstic a la inversió privada, les reformes institucionals i un entorn legal favorable a la creació d'empreses són factors fonamentals per explicar les tendències esmentades anteriorment. En altres paraules, el retorn no és solament una qüestió personal, sinó també contextual. Per tant, aquest argument explica per què la durada òptima de la migració varia substancialment. A Algèria, la durada òptima oscil·la entre els 2 i els 8 anys dels retornats-empresaris algerians; entre els 10 i els 17 anys al Marroc; i entre els 3 i els 19 anys a Tunísia. Les característiques de l'economia de mercat, les oportunitats reals d'inversió en el sector privat, així com les disposicions adoptades respectivament per Algèria, Marroc i Tunísia per atreure les

14. King, Russell (ed.), *Return Migration and Regional Economic Problems*, Croom Helm, London, 1986. P.19.

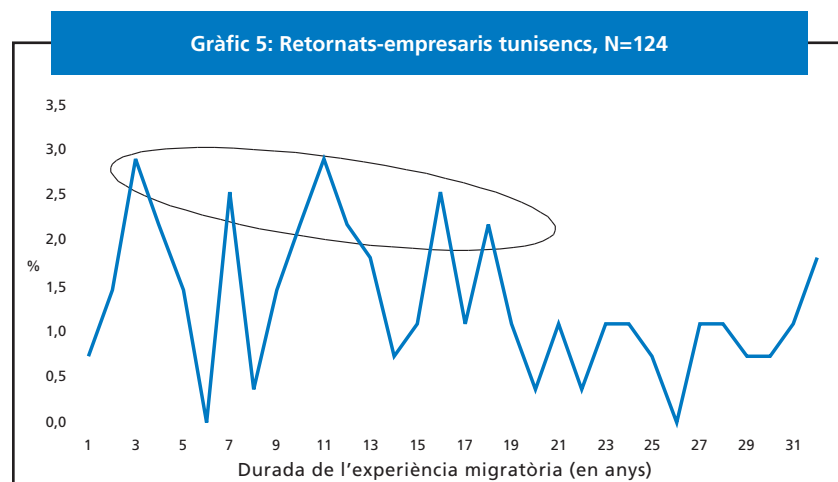
inversions productives de les seves comunitats d'emigrats difereixen substancialment. Aquestes diferències contextuals i institucionals expliquen parcialment els pics que apareixen en els tres gràfics inferiors¹⁵.



Font: MIREM, © EUI



Font: MIREM, © EUI



Font: MIREM, © EUI

15. Vegeu Lahlou, Mehdi, "Migration de retour au Maroc: Une Approche socioéconomique et institutionnelle", *MIREM Analytical Report*, RSCAS/EUI, Octubre de 2006; Musette, Mohamed Saib et al., "Migrants de retour en Algérie: Une nouvelle stratégie en perspective?", *MIREM Analytical Report*. No. 2007/01, RSCAS/EUI, Florence, 2007; Bel Haj Zekri, Abderrazak, "La Migration de retour en Tunisie: Etude du cadre législatif, du contexte socioéconomique et des processus de réinsertion des migrants", *MIREM Analytical Report* n. 2007/04, RSCAS/EUI, Florence, 2007.

El model de regressió logística presentat més avall reforça l'afirmació que la durada de l'experiència migratòria viscuda a l'estranger exerceix un impacte considerable en la propensió a convertir-se, o no, en un retornat-empresari. No obstant això, el model mostra que el context al país d'origen també influeix en la tendència dels emigrants a muntar un negoci empresarial quan retornen¹⁶.

Per exemple, val la pena destacar que els retornats que han viscut a l'estranger durant deu anys tenien més probabilitats de muntar un negoci empresarial al seu retorn que aquells que havien estat a l'estranger durant més de vint anys.

De manera semblant, aquest mateix model mostra que els retornats tunisians tenen més probabilitats d'invertir al seu país que els retornats marroquins. Aquesta situació pot estar determinada per la relació existent entre els governs dels països del Magrib i les seves respectives comunitats d'expatriats¹⁷. També pot ser una conseqüència de les mesures adoptades pel govern tunisià per facilitar les inversions de la comunitat d'emigrats en un marc de liberalització, reformes econòmiques i desenvolupament del sector privat.

Aquestes reformes liberals estaven relacionades amb les mesures de foment de la inversió exterior directa, amb vista a promoure les empreses privades en aquells sectors de creació de llocs de treball; el seu objectiu era també fomentar les inversions de la comunitat d'emigrants i dels retornats desitjosos de repatriar-se. L'anàlisi completa d'aquestes mesures afavoridores de l'activitat empresarial, acompanyades de disposicions legals *ad hoc*, transcendeix l'abast d'aquest informe. No obstant això, és important destacar que les reformes que han estat implementades i el reconeixement oficial de la contribució dels retornats tunisians al desenvolupament nacional, en el marc dels plans quinquennals tunisians de desenvolupament econòmic, poden explicar l'elevada propensió dels entrevistats tunisians a invertir una vegada que tornen al seu país, en comparació dels seus homòlegs algerians i marroquins.

Taula 13: Model de regressió logística. Variable dependent: "Ser un retornat-empresari al país d'origen"		
Variables independents	Sig.	Exp.(B)
País d'origen (ref. Marroc)		
Tunísia	***	1.834
Algèria	-	1.251
Permanència a l'estranger (ref. 20 anys o més)		
D' 1 a 4 anys	***	2.466
De 5 a 9 anys	***	2.165
De 10 a 19 anys	-	1.533
Inversions en l'últim país amfitrió (ref. No)		
Sí	***	4.894
Freqüència d'enviaments de diners (ref. Mai)		
Una vegada al mes	***	2.655
Una vegada cada tres mesos	***	1.987
Una vegada cada sis mesos	*	1.842
Una vegada a l'any	-	0.983
De forma irregular	**	1.721

La categoria de referència és "No ser un retornat-empresari"
Nivells de significativitat (Sig.): ***=<0.01; **=<0.05; *=<0.1; - = no significativitat
Font: MIREM, © EUI

16. La variable dependent utilitzada és la de "ser un retornat-empresari en el país d'origen". S'han examinat molts models utilitzant un procés d'eliminació descendent, per crear un model restringit que solament inclogui les variables independents més significatives (vegeu Taula 13).

17. Brand, Laurie, *Citizens Abroad: Emigration and the State in the Middle East and North Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Altres variables proporcionen informació addicional sobre la tendència dels retornats a invertir en negocis empresarials. El model mostra que els emigrants que ja han invertit en el principal país d'immigració (MCI, o "Main Country of Immigration", l'expaís amfitrió) tenen una propensió a invertir en una activitat empresarial al seu retorn més gran que la dels emigrants que no inverteixen en el MCI.

Les dades de l'enquesta també posen de manifest que aquells que transfereixen diners des de l'estranger amb regularitat, tenen una major propensió a invertir en una activitat empresarial que aquells que no ho fan. A la inversa, el model de regressió destaca l'existència d'un nivell de significació mitjana respecte a la categoria d'emigrants que envien diners menys d'un cop a l'any. Això es deu al fet que alguns retornats-empresaris entrevistats preferien acumular grans quantitats de diners o d'estalvis abans de repatriar-les al seu país d'origen.

Com hem esmentat anteriorment, la freqüència d'enviaments de diners pot tenir un impacte en la propensió dels retornats a invertir una vegada que tornen. No obstant això, aquesta relació de causa-efecte ha de matisar-se, en la mesura que fins a un 38% de retornats-empresaris que utilitzaven més de deu treballadors, van declarar que mai no havien enviat diners quan estaven a l'estranger. De manera similar, un 19% dels retornats-empresaris que donaven feina a menys de deu persones, no enviaven mai diners.

En altres paraules, els enviaments de remeses de fons o l'absència d'aquests no poden considerar-se com un indicador que un emigrant es convertirà al seu retorn en un retornat-empresari. Els enviaments de diners constitueixen per definició un recurs financer valuós i significatiu. De tota manera, no són suficients per il·lustrar el total de recursos de què es beneficien els retornats-empresaris després de tornar al seu país d'origen.

L'autofinançament, el suport familiar i les xarxes d'amics i coneguts, així com les relacions d'ajuda mútua als països emissor i receptor, són recursos addicionals que s'han de tenir en compte. De fet, menys d'un 14% dels retornats van sol·licitar préstecs bancaris per muntar un negoci empresarial. Aquesta proporció tan baixa d'enquestats es deu segurament als alts tipus d'interès existents en aquests països.

Taula 14: Recursos utilitzats en les inversions fetes pels retornats-empresaris

Recursos financers (Resposta múltiple)	Algèria	Marroc	Tunísia	Total
Autofinançament	58,1	77,6	85,5	76,0
Préstecs bancaris	9,5	15,3	15,3	13,9
Préstecs d'un familiar	12,2	7,1	9,7	9,5
Altres	4,1	6,1	7,3	6,1
No contesta	0,0	1,0	29,0	12,5

Els percentatges no són acumulatius
 Font: MIREM, © EUI

A més, les habilitats professionals adquirides a l'estranger, així com la freqüència de visites al país d'origen, poden també incidir en la perspectiva d'invertir en la seva terra natal. De fet, el model inferior es refereix als recursos intangibles que van aconseguir reunir els emigrants interrogats durant la seva preparació per al retorn.

Taula 15: Model de regressió logística. Variable dependent: "Ser un retornat-empresari al país d'origen"		
Variables independents	Sig.	Exp(B)
Freqüència de visites al país d'origen durant la permanència a l'estranger (ref. Mai)		
Dues vegades o més a l'any	***	2.964
Una vegada a l'any	-	0.671
Menys d'una vegada a l'any	-	1.283
D'una manera irregular	-	1.747
Tipus de retorn (ref. Forçat)		
Voluntari	**	1.751
Suport de les autoritats del mateix país (ref. No)		
Sí	***	2.268
Últim estatus ocupacional a l'antic país amfitrió (ref. Desocupat)		
Empleat amb contracte	*	2.697
Treballador estacional	*	3.282
Empleador/Empresari	***	21.841
Contractista independent il·legal	***	8.753
Estudiant	-	1.074
Inactiu (ama de casa/jubilat)	-	0.942
Altre	-	1.586
Formació professional a l'expaís amfitrió (ref. No)		
Sí	***	1.868

La categoria de referència és "No ser un retornat-empresari"
 Nivells de significativitat (Sig.): ***=<0.01; **=<0.05; *=<0.1; - = no significativitat--
 Font: MIREM, © EUI

Aquestes dades demostren que les pautes de reintegració dels retornats només poden estudiar-se amb referència a l'itinerari migratori individual i les condicions imperants abans i després del retorn. El model de regressió inferior també mostra que la formació professional adquirida a l'estranger i la possibilitat de beneficiar-se d'alguna ajuda pública per part de les autoritats del país d'origen augmenta la probabilitat que els retornats inverteixin al seu país d'origen.

Finalment, i el que és encara més important, la decisió de tornar continua sent una variable independent significativa en la possibilitat que un retornat es converteixi en empresari.

Retorn i desenvolupament: reptes i implicacions

Existeix una gran varietat en el perfil dels retornats, que difereixen els uns dels altres en funció del nivell de preparació que posseeixen i de la seva capacitat per reunir els recursos necessaris per a la seva reintegració. El retorn no és un fenomen, sinó més aviat un procés que requereix temps. La relació entre retorn i desenvolupament varia en funció del nivell de preparació dels retornats.

Les dades analitzades en aquest estudi mostren que les pautes de reintegració dels retornats estan determinades pel lloc de reintegració, la durada i el tipus de l'experiència migratòria, i els factors i circumstàncies que motiven el retorn.

A més, com hem mostrat abans, les condicions imperants abans i després del retorn i la decisió de tornar tenen una importància primordial: aquests elements són part integrant del procés de preparació del retorn. La voluntat individual del migrant influeix enormement en el procés de preparació del

retorn així com en la seva capacitat de mobilitzar els recursos necessaris per a la seva reintegració social i professional en el seu país.

Les anàlisis presentades anteriorment mostren l'existència de nombroses variables explicatives que influeixen en les pautes de reintegració dels retornats i que expliquen la seva intrínseca diversitat. I el que és més important, la consideració d'aquestes variables és una condició prèvia per a la comprensió dels veritables reptes relacionats amb el retorn i el desenvolupament, especialment en la reintegració temporal o permanent dels retornats als països del Magrib.

Cap a un nou enfocament de la relació entre retorn i desenvolupament

Des de començament de la dècada dels noranta, s'han produït molts diàlegs i consultes interregionals i multilaterals sobre la relació existent entre migració i desenvolupament¹⁸. Aquestes converses sobre emigració han augmentat considerablement la consciència entre els interessats de fins a quin punt contribueix l'emigració internacional i els emigrants al desenvolupament econòmic dels països emissors i receptors. En aquestes converses s'ha emfatitzat la contribució dels emigrants al desenvolupament, i aquesta ja no és vista com quelcom d'antitètic a la migració i a la mobilitat, com ho era per als formuladors de polítiques o *policy makers* fa tan sols una dècada.

Després d'aquest procés consultiu, la Declaració de Tunis adoptada en la Conferència Ministerial sobre migració d'octubre de 2002 (Diàleg 5+5), que va reunir els Caps d'Estat i de Govern dels països de la Mediterrània occidental¹⁹ va reflectir la necessitat d'intensificar els fòrums interregionals sobre la gestió conjunta de l'emigració. La declaració tenia com a objectiu "millorar les condicions que permeten als emigrants desenvolupar plenament el legítim paper que els correspon en el desenvolupament del seu país d'origen, en particular per mitjà de l'estalvi i la inversió"²⁰.

Uns anys més tard, les Conferències Ministerials Euro-Africanes sobre migració i desenvolupament, celebrades a Rabat²¹ i Trípoli²², respectivament, el juliol i novembre de 2006, van permetre als representants dels països d'origen emmarcar el vincle entre migració i desenvolupament en un context més ampli de cooperació multilateral, l'objectiu de la qual és, entre altres coses, reduir els diferencials existents entre països emissors i països receptors, pel que fa a creixement, estàndards de vida, educació i bona governança. Aquests elements estructurals també es van posar en relleu amb ocasió del Diàleg d'Alt Nivell de les Nacions Unides sobre migració i desenvolupament organitzat el setembre de 2006.

Sens dubte la contribució dels emigrants al desenvolupament en els països d'origen i destí és reconeguda pels interessats en la migració. No obstant això, la seva contribució s'ha tingut en compte principalment mitjançant l'impacte que tenen les remeses de fons i la necessitat de reduir els costos de transferència, així com mitjançant la necessitat de reforçar les relacions entre les comunitats d'emigrants (les *diàspores*) i els seus països d'origen, o mitjançant la resolució del problema de la fuga de cervells.

Fins ara s'ha prestat poca atenció a la contribució dels retornats al desenvolupament, així com a la relació existent entre migració i desen-

18. Olesen, Henrik, "Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective", *International Migration*, Special Issue 2 40 (5), 2002. P. 125-150.
19. El Diàleg 5+5, llançat a Roma el 1990 després d'una reunió d'alt nivell dels Ministres d'Afers Exteriors de França, Itàlia, Espanya, Portugal, Malta, Mauritània, Marroc, Algèria, Tunísia i Líbia, té com a objectiu fomentar un procés de cooperació regional política i econòmica a la Mediterrània Occidental. A causa de la guerra civil a Algèria i a l'embargament a Líbia, el Diàleg 5+5 no va començar en realitat fins al 2001, quan Portugal va decidir revitalitzar-lo. Des d'aleshores, la cooperació sobre la gestió dels fluxos migratoris i el combat contra la immigració irregular han estat una part integral de l'agenda del Diàleg 5+5.
20. Extracte del punt 14 de la Declaració de Tunis, que es pot consultar online (en versió anglesa): http://www.oid.iom.int//DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/Declaration_e.pdf
21. Aquesta conferència la van organitzar conjuntament, els dies 10 i 11 de juliol de 2006 Marroc, Espanya i França. Va reunir els Estats Membres de la Unió Europea, i els països de l'Àfrica central, occidental i meridional. 57 països van firmar la Declaració de Rabat, l'objectiu de la qual era reforçar la cooperació en la gestió de la migració regular i irregular. Per a més informació, vegeu <http://www.maec.gov.ma/migration/En/>
22. La Conferència Ministerial de Trípoli va dur a una declaració conjunta euro-africana, el contingut de la qual es pot consultar a: http://www.eu2006.fi/news_and_documents/other_documents/vko47/en_GB/1164354155373/

volupament, en les converses multilaterals sobre aquests temes. Això és paradoxal si tenim en compte que el tema de la migració circular²³ i la introducció dels programes de treball temporal per als emigrants estan guanyant gradualment impuls en les negociacions bilaterals i multilaterals entre la Unió Europea i els seus veïns²⁴ especialment des de la introducció de l'enfocament global a la migració per part de la UE en el Consell Europeu de Brussel·les de desembre de 2005²⁵.

A més, la implementació gradual d'aquestes disposicions requereix una major consciència de les precondicions per a la reintegració temporal i permanent dels emigrants al seu país d'origen, a més dels diferents nivells de *preparació* del retorn (vegeu secció 2). La manera com els formuladors de les polítiques als països d'origen i destí implementin aquestes disposicions determinarà l'impacte i eficàcia d'aquestes.

Cal reconèixer que les dades oficials estadístiques sobre els estocs i els fluxos de retorn continuen sent massa fragmentaris per despertar d'una manera eficient la consciència de la necessitat d'ajudar a la reintegració dels emigrants al seu país d'origen amb finalitats relacionades amb el desenvolupament. Aquest tema concerneix igualment als països emissors i als països receptors. No obstant això, hi ha dos motius addicionals que expliquen aquesta paradoxal falta d'atenció.

El primer és que els països d'origen continuen considerant l'emigració com una vàlvula de seguretat per alleujar la pressió sobre la desocupació domèstica i per compensar els desequilibris existents al mercat de treball domèstic²⁶. Aquesta visió explica la falta de mecanismes institucionals que puguin donar suport a la reintegració dels seus ciutadans.

La taula número 16, basada en les dades recollides durant l'enquesta de camp efectuada pel MIREM, mostra que menys d'un emigrant de cada deu es va beneficiar d'una ajuda institucional per part de les autoritats públiques del seu país d'origen, tant si la decisió del retorn va ser lliurement decidida com si va ser forçada.

Taula 16: Emigrants de retorn al Magrib i ajuda institucional			
Es va beneficiar d'alguna ajuda pública quan va retornar?	Tipus de retorn		
	Decidit	Forçat	Total
Algèria			
Sí	4,9	9,0	5,7
No	95,1	91,0	94,3
Total	100	100	100
Marroc			
Sí	3,9	3,0	3,6
No	90,9	94,9	92,1
No contesta	5,2	2,0	4,2
Total	100	100	100
Tunísia			
Sí	19,2	1,5	15,8
No	80,8	98,5	84,2
Total	100	100	100
Magrib (mitjana)			
Sí	9,6	4,3	8,4
No	88,8	94,8	90,2
No contesta	1,6	0,9	1,4
Total	100	100	100

Font: MIREM, © EUI

23. Commission of the European Communities, On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries, Communication from the Commission, COM (2007) 248 final, Brussel·les, 16 de maig de 2007.
24. Angenendt, Steffen, "Circular Migration: A Sustainable concept for migration policy?" *SWP Comments* No. 11, German Institute for International and Security Affairs, juny de 2007.
25. Council of the European Union, Brussels European Council: Presidency Conclusions 15-16 December 2005, 15914/1/05, Brussel·les, 30 de gener de 2006. Vegeu també, Commission of the European Communities, The Global Approach to Migration One Year On: Towards a comprehensive European migration policy, COM(2006) 735 final, Brussel·les, 30 de novembre de 2006.
26. En aquest sentit, Stephen Castles es refereix a la "dependència estructural de la migració". Vegeu Castles, Stephen, "Why Migration Policy Fail", *Ethnic and Racial Studies*, 27 (2), 2004. P. 210.

El segon motiu prové d'un context internacional concret en què la preocupació dels estats per la seguretat ha donat gradualment forma a pautes de cooperació bilateral sobre emigració i gestió de fronteres. El tema del retorn no és cap excepció. La majoria dels Estats Membres de la UE han adoptat unes polítiques de retorn amb l'objectiu principal de garantir la sortida efectiva dels emigrants del territori nacional, sense prestar cap atenció a les condicions del seu retorn posterior.

De manera semblant, la política de retorn de la UE és part d'un programa més ampli destinat a combatre la immigració clandestina i irregular; així mateix, es basa principalment en els aspectes merament operatius del retorn. De fet, el retorn és l'acte de "tornar al propi país d'origen, a un país de trànsit o a un tercer país, incloent la preparació i la implementació. El retorn pot ser voluntari o forçat"²⁷. Aquesta definició de retorn va ser introduïda per primera vegada en el programa d'acció sobre el retorn presentat pel Consell de la Unió Europea el novembre de 2002 seguint les recomanacions del Llibre Verd d'abril de 2002 sobre la política de retorn de la Comunitat per als residents irregulars²⁸. Des d'aleshores, aquesta definició ha configurat la visió i la comprensió del retorn com a tal. Com hem dit abans, el retorn es refereix merament a l'acte de traslladar a una persona en situació irregular des de territori europeu. No té en compte les condicions posteriors al retorn dels emigrants, ni tampoc el seu potencial humà i financer com a actors del desenvolupament. Aquest enfocament operacional al retorn està consagrat en l'esborrany de la directiva sobre estàndards i procediments comuns per al retorn d'immigrants irregulars des de tercers països²⁹ que s'havia d'adoptar el 2008.

La lluita contra la immigració irregular ha enfortit progressivament un enfocament estret i operacional al retorn dels emigrants. Aquesta visió dominant és compatible amb les preocupacions de seguretat a curt termini, però no és necessàriament consistent amb els objectius de desenvolupament a llarg termini.

Els països del sud de la Mediterrània s'han mostrat reticents a cooperar en el tema del retorn perquè la seva visió ha estat centrada en el tema de la seguretat. Encara que els països emissors han anat participant progressivament en accions marítimes conjuntes consistentes a patrullar enfront de les fronteres exteriors de la Unió Europea, en el marc d'una cooperació política i judicial bilateral i multilateral, es continuen mostrant reticents a cooperar amb el retorn, tant forçat com voluntari³⁰. Entre d'altres coses, la seva reluctància procedeix del fet que interpreten l'actual política comunitària sobre el retorn bàsicament com una resposta als interessos de la UE i dels seus Estats Membres. Segons la seva opinió, això no redueix els diferencials del desenvolupament entre el nord i el sud de la Mediterrània, que constitueixen una de les causes fonamentals de la migració irregular.

Les conclusions de les conferències ministerials euro-africanes sobre migració i desenvolupament anteriorment esmentades van permetre a diversos països africans i del sud de la Mediterrània defensar els seus propis punts de vista sobre la gestió conjunta de la migració, inclòs el tema de la migració de retorn. Aquests països esperen que l'associació amb la UE dels 27 i els seus Estats Membres sigui més receptiva a les seves preocupacions relatives a l'ajuda al desenvolupament i a la lluita contra la subocupació i la pobresa. Aquestes expectatives van ser clarament expressades durant la reunió d'experts de la Unió Africana sobre

27. Council of the European Union, Proposal for a Return Action Programme, 14673/02, 25 de novembre de 2002. P. 29.

28. Commission of the European Communities, Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents, Communication from the Commission, COM (2002) 175 final, Brussel·les, 10 d'abril de 2002.

29. Commission of the European Communities, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-country Nationals, Communication from the Commission, COM (2005) 391 final, Brussel·les, 1 de setembre de 2005.

30. Cassarino, Jean-Pierre, "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood", *The International Spectator* 42 (2), 2007. P. 179-196.

migració i desenvolupament, d'abril de 2006, que va tenir lloc a Alger. En les seves conclusions, els experts de la Unió Africana van denunciar l'impacte que havien tingut les "mesures recentment adoptades a Europa que fomenten la migració selectiva i que tenen com a objectiu la perícia africana. [Aquestes mesures] constitueixen una amenaça addicional per a les economies africanes i posen de manifest, no cal dir-ho, la falta de voluntat política per part dels països europeus a comprometre's amb Àfrica en una genuïna associació basada en el respecte dels seus interessos mutus"³¹. No hi ha dubte que cal un nou enfocament respecte al retorn, basat en mesures concretes destinades a facilitar la participació dels migrants retornats en el desenvolupament del seu país d'origen. I caldrà que aquest nou enfocament tingui en compte l'impacte de les condicions prèvies i posteriors al retorn en les pautes de reintegració dels emigrants i en la seva capacitat per contribuir al desenvolupament del seu país d'origen.

Aquest nou enfocament s'hauria de produir en el marc d'un esforç concertat en el qual participin tant els països emissors com els països receptors. Això es farà possible gràcies al fet que la difusió de l'anàlisi i de les dades informatives produirà una millor comprensió dels reptes relacionats amb el retorn dels emigrants.

Al mateix temps, no hi ha cap dubte que un entorn institucional favorable al retorn optimitzaria el procés de reintegració dels emigrants, tant si és temporal com si és permanent.

Actualment, la posada en pràctica prevista dels plans de migració circular i les associacions per a la mobilitat en cooperació amb la UE i els seus Estats Membres, d'una banda, i tercers països, d'una altra, exigeix un nou enfocament actualitzat del retorn i la reintegració. En realitat, des de començament de 2000, les polítiques de retorn de la UE i els seus Estats Membres han estat predominantment, si no és exclusivament, considerades com a instruments per lluitar contra la immigració irregular. Aquesta visió dominant ha estat perjudicial per a l'exploració dels vincles existents entre retorn i desenvolupament. A causa d'aquest enfocament predominantment centrat en la seguretat, el retorn ha estat considerat d'una forma limitada com el final del cicle migratori. L'esborrany de directiva anteriorment esmentat sobre estàndards i procediments comuns per al retorn dels immigrants irregulars des de tercers països personifica aquesta visió. A més, la distinció dicotòmica entre retorn voluntari i retorn forçat ha posat en perill la cooperació sostenible amb els països dels emigrants.

Cada vegada hi ha una major consciència en la política comunitària respecte al fet que, per garantir la cooperació dels seus veïns mediterranis –que constitueix un prerrequisit per a la implementació de plans de migració circular i associacions per a la mobilitat–, la UE i els seus Estats Membres hauran d'idear mesures o accions complementàries addicionals per millorar l'impacte que té el retorn (tant temporal com permanent) en la mobilitat dels emigrants i en el desenvolupament del seu país d'origen.

Un pas important serà situar el tema del retorn en una perspectiva que porti gradualment a l'adopció d'accions destinades a facilitar el retorn temporal o permanent, i, per damunt de tot, a afavorir l'adopció d'aquells instruments capaços de fomentar les associacions de mobilitat amb els països d'origen dels emigrants a la Mediterrània³².

31. African Union, Experts Meeting on Migration and Development, "Elements for an African Common Position on Migration and Development", Algiers, 3-5 d'abril de 2006, http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/April/SA/Apr5/Elements_for_an_African_Common_Position.pdf. Vegeu el punt 25 de la primera secció del document.

32. Aquest punt es desenvolupa més a fons en les recomanacions de donar més importància als vincles existents entre migració i desenvolupament que van ser formulades com a resultat de la Segona Reunió Consultiva del projecte MIREM celebrada a Rabat. Es poden consultar a: <http://www.mirem.eu/meetings/second-meeting/index>

Referències bibliogràfiques

African Union Experts Meeting on Migration and Development, "Elements for an African Common Position on Migration and Development", Argel 3-5 abril 2006, http://www-africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/April/SA/Elements_for_an_African_Common_Position.pdf.

ALLEN, Tim y HUBERT Morsink (eds.) *When Refugees go home*. UNRISD, James Currey, London, 1994.

ANGENENDT, Steffen. "Circular Migration: A Sustainable concept for migration policy?" *SWP Comments*. No. 11 (junio de 2007). German Institute for International and Security Affairs.

BEL HAJ ZEKRI, Abderrazak, "La Migration de retour en Tunisie: Etude du cadre législatif, du contexte socioéconomique et des processus de réinsertion des migrants", *MIREM Analytical Report* n. 2007/04, RSCAS/EUI, Florence, 2007.

BLITZ, Brad; SALES, Rosemary y MARZANO, Lisa. "Non-Voluntary Return ? The Politics of Return to Afghanistan". *Political Studies*. Vol. 53. No. 1 (2005). P. 182-200.

BRAND, Laurie. *Citizens Abroad: Emigration and the State in the Middle East and North Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

CASSARINO, Jean-Pierre. "Patterns of Circular Migration in the Euro-Mediterranean Area: Implications for Policy-Making". *CARIM Analytical and Synthetic Notes*. No. 29 (2008). EUI/RSCAS.

– "Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood". *The International Spectator*. Vol. 42. No. 2 (2007). P. 179-196.

– *Tunisian New Entrepreneurs and their Past Experience of Migration in Europe: Networks, Resource Mobilisation, and Hidden Disaffection*. London: Ashgate Publishers, 2000.

CASTLES, Stephen. "Why Migration Policies Fail", *Ethnic and Racial Studies*. Vol. 27. No. 2 (2004). P. 205-227.

CERVANTES, Mario y GUELLEC, Dominique. "The Brain Drain: Old Myths, New Realities". *OECD Observer* (mayo de 2002).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. "Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents". COM(2002) 175 final (10 abril de 2002).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. "Migration and Development: Some concrete orientations". COM(2005) 390 final (1 de septiembre de 2005).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. "On Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries, Communication from the Commission". COM(2007) 248 final (16 de mayo de 2007).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-country Nationals, Communication from the Commission". COM(2005) 391 final (1 de septiembre de 2005).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. "The Global Approach to Migration One Year On: Towards a comprehensive European migration policy". COM(2006) 735 final (30 de noviembre de 2006).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Brussels European Council: Presidency Conclusions 15-16 December 2005, 15914/1/05, Bruselas (30 de enero de 2006).

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Proposal for a Return Action Programme, 14673/02 (25 de noviembre de 2002).

DUSTMANN, Christian. "Return Migration, Wage Differentials, and the Optimal Migration Duration". *Discussion Paper*. No. 264 (2001). Institute for the Study of Labour, Bonn.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK. "Return Migration". *EMN Synthesis Report* (mayo de 2007). EMN, Bruselas.

GLASER, William. A. y HABERS, G Christopher. "The Migration and Return of Professionals". *International Migration Review*. Vol. 8. No. 2 (1974). P. 227-244.

GUARNERI, Antonella y CASSARINO, Jean-Pierre. "Quando la decisione individuale di tornare nel proprio paese fa la differenza". *NeoDemos: Popolazione, società e politiche* (septiembre de 2007).

IREDALE, Robin y GUO, Fei. *The Transforming Role of Skilled and Business Returnees: Taiwan, China and Bangladesh*. Wollongong: Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies, University of Wollongong, 2001.

KILIC, Talip; Carletto, Gero; DAVIS, Benjamín; ZEZZA, Alberto. "Investing Back Home: Return Migration and Business Ownership in Albania". *Policy Research Working Paper*. No. 4366 (2007). The World Bank.

KING, Russell (ed.) *Return Migration and Regional Economic Problems*. London: Croom Helm, 1986.

KUBAT, Daniel (ed.) *The Politics of Return: International Return Migration in Europe*. New York: Centre for Migration Studies, 1984.

LAHLOU, Mehdi. "Migration de retour au Maroc: Une Approche socio-économique et institutionnelle". *MIREM Analytical report* (octubre de 2006). RSCAS/EUI.

LOWELL, B. Lindsay. *Policy Responses to the International Mobility of Skilled Labour*. Ginebra: International Migration Branch, ILO, 2001.

MCCORMICK Barry y WAHBA, Jacqueline. "Return International Migration and Geographical Inequality: The Case of Egypt". *Journal of African Economies*. Vol. 12. No. 4 (2003). P. 500-532.

MCLAUGHAN, Gail y SALT, John. *Migration Policies towards Highly Skilled Foreign Workers*. Migration Research Unit, University College London, 2002.

MUSETTE, Mohamed Saib *et al.* "Migrants de retour en Algérie: Une nouvelle stratégie en perspective?". *MIREM Analytical Report*. No. 1 (2007). RSCAS/EUI. Florencia.

OLESEN, Henrik. "Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective". *International Migration*. Special Issue. Vol. 40. No. 5 (2002). P. 125-150.

STARK, Oded y BLOOM, David E. "The New Economics of Labor Migration". *The American Economic Review*. Vol. 75. No. 2 (1985). P. 173-178.

STARK, Oded. "On the Microeconomics of Return Migration". *Occasional Papers*. No. 1 (1996). University of Vienna, ZIIS.

THORN, Kristian y HOLM-NIELSEN, Lauritz B. "International Mobility of Researchers and Scientists: Policy options for turning a drain into a gain". *UNU-WIDER Research Paper*. No. 83 (2006). World Institute for Development Economics Research.

VERTOVEC, Steven. *Transnational Networks and Skilled Labour Migration*. Oxford: ESRC University of Oxford, 2002.

WICKRAMASEKARA, Piyasiri. "Policy Responses to Skilled Migration : Retention, Return and Circulation". *Perspectives on Labour Migration series 5E* (2003). International Labour Organisation.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

Polítiques d'immigració i polítiques de desenvolupament.

Principals línies d'actuació en migració i desenvolupament del
govern d'Espanya.
Milagros Hernando

Milagros Hernando

*Directora d'Avaluació i Planificació de Polítiques de Desenvolupament.
Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació*

Migració és avui un dels fenòmens de més importància i complexitat en l'escenari internacional. No es tracta de cap manera d'un fenomen nou, però els últims anys ha adquirit un impuls renovat, encoratjat per la globalització i les diferències en els nivells de desenvolupament i benestar entre unes zones i altres del planeta. Sens dubte, la principal causa de la migració actual s'identifica amb la necessitat en què es veuen immerses milions de persones a causa de la seva situació de pobresa i vulnerabilitat, i l'absència d'expectatives i oportunitats per portar una vida digna i sostenible.

La seva experiència recent com a país d'origen juntament amb la seva situació actual de país de destí fan que Espanya sigui molt conscient de la duresa de la situació personal de l'emigrant, però també de fins a quin punt les migracions poden contribuir al desenvolupament dels països –tant d'origen, com de trànsit i destí. Aquesta doble experiència com a país d'origen i de destí ha dut Espanya a adoptar una perspectiva activa de solidaritat i compromís davant d'aquest fenomen, comprenent i abordant les inquietuds i demandes dels uns i dels altres, amb la finalitat de maximitzar els efectes positius i reduir les conseqüències negatives de qualsevol fenomen migratori, tant per als països implicats com per als mateixos immigrants i les seves famílies.

Seguint aquest enfocament, Espanya està duent a terme un intens treball que abraça fonamentalment quatre àmbits: la necessitat d'abordar estratègies de desenvolupament àmplies, que incideixin en les causes profundes dels fluxos migratoris generant expectatives de vida digna en els països d'origen; el disseny i posada en marxa de polítiques públiques migratòries, adequades i coordinades, en els països d'origen, trànsit i destí; el desplegament d'accions humanitàries davant de situacions de necessitat; el suport i posada en marxa de programes i projectes en les àrees de migració i desenvolupament i codesenvolupament, implicant, per tant, les diàspores a Espanya.

Espanya ha presentat en diversos fòrums internacionals, començant pel Diàleg d'Alt Nivell de Nacions Unides sobre migració i desenvolupament (celebrat el setembre de 2006), i el Consell d'Afers Generals i Relacions Exteriors (CAGRE) en la seva formació de ministres de Cooperació UE

(celebrat l'octubre d'aquest mateix any), el seu conjunt de propostes en migració i desenvolupament, resultat d'un llarg procés de reflexió que ha involucrat diferents ministeris (Afers Exteriors i de Cooperació, Treball i Interior) i és la base de tot el seu treball en aquest àmbit.

Adopció d'estratègies àmplies de desenvolupament

En primer lloc, Espanya defensa la *necessitat d'abordar estratègies per al desenvolupament àmplies, que incideixin sobre les causes que estan en l'arrel dels fluxos migratoris, generant oportunitats i expectatives de vida digna en els països d'origen*. Les polítiques dirigides a la reducció de la pobresa, la millora en els nivells d'educació i salut, el foment del teixit productiu, el creixement econòmic i la creació de llocs de treball, així com la promoció del bon govern, la democràcia i els drets humans, han de contribuir a incidir en les causes profundes i estructurals de la migració. Així mateix, la coherència entre les polítiques susceptibles de tenir un impacte sobre el desenvolupament és fonamental.

No obstant això, és important assenyalar que *la lluita contra la pobresa i el fenomen migratori són dos fenòmens que no tenen una relació de causalitat immediata*. En altres paraules, la lluita contra la pobresa és un fi en si mateix, que no està supeditat a cap altre fi, i que és part essencial de la política exterior d'Espanya. Les polítiques de desenvolupament no tenen com a finalitat directa actuar sobre els fluxos migratoris, sinó generar oportunitats i expectatives de vida en els països d'origen. Per descomptat, això no és un obstacle perquè, de manera indirecta, i a llarg termini, les polítiques de desenvolupament, juntament amb altres accions i polítiques, puguin contribuir a crear un context en què la migració sigui producte de la lliure decisió de l'emigrant, i no de la necessitat.

Suport i implementació de polítiques públiques de migració

Les estratègies de desenvolupament àmplies han de donar els seus fruits a llarg termini i, mentrestant, a curt i mig termini, des d'una perspectiva més específica i concreta, s'ha d'ajudar als països d'origen i trànsit de la migració a elaborar i posar en pràctica polítiques públiques migratòries per a una gestió concertada i adequada dels fluxos migratoris entre tots els països implicats (d'origen, trànsit i destí), que maximitzi els efectes positius i disminueixi les conseqüències negatives que implica tot fenomen migratori, tant per als països com per als mateixos emigrants i les seves famílies. La primera responsabilitat en aquest sentit resideix en els països de destí. No obstant això, també cal comptar amb la implicació dels països d'origen i de trànsit.

En aquest context, és essencial tenir en compte les necessitats dels països d'origen i de trànsit i, en funció d'aquestes, facilitar-los l'assistència tècnica i financera per tal d'ajudar-los a crear o millorar les seves capacitats. Les polítiques públiques de migració d'aquests països han de ser part integrant d'estratègies o plans nacionals de desenvolupament que aborden també aspectes o vessants lligats a la migració. El suport a la construcció als països d'origen i trànsit d'aquestes polítiques migratòries

es també ha d'integrar-se en les polítiques de cooperació internacional impulsades per part de països desenvolupats i organismes internacionals.

Per tant, una gestió ordenada de les migracions ha de realitzar-se des de la responsabilitat compartida i la cooperació dels països d'origen, trànsit i destí cap a una gestió concertada i coherent dels fluxos migratoris. Aquestes polítiques migratòries públiques són necessàries per a tots –països d'origen, trànsit i destí– ja que si no estan interconnectades seran ineficaces.

Espanya ha treballat intensament en el disseny d'aquestes polítiques públiques de migració, tenint en compte que han de basar-se en un enfocament integral dels fluxos migratoris que, necessàriament, ha de tractar diferents àmbits d'actuació:

a) L'establiment de mecanismes de **gestió i informació**

- Sistemes i fonts d'*informació estadística*;
- *Vetllar perquè la migració discorri a través de cursos legals*, ja que únicament la migració legal ben gestionada, que faci possible la integració i la plenitud de drets per a l'immigrant, pot contribuir al desenvolupament dels països d'origen;
- La creació de *serveis públics de migració*, a través de "*finestres d'oportunitat*" que informin sobre els cursos de migració legal, ajustin l'oferta a la demanda i formin persones que puguin fer ús d'aquestes oportunitats;
- Mesures de foment de la *migració circular i mobilitat temporal* d'emigrants que puguin completar els seus estudis i/o treballar per un període de temps limitat als països de destí, i posteriorment tornar als seus països d'origen;
- Explorar mesures de suport al *retorn voluntari*, basades sempre en la lliure decisió de l'immigrant de tornar al seu país.

b) Mecanismes de **formació**, dirigits a la creació i millora de les capacitats professionals de les persones. També es pot fomentar el reconeixement de títols entre països d'origen i destí, i estimular alternatives a la pèrdua de capacitats i de professionals que pateixen molts països d'origen.

c) La creació de **xarxes socials de suport a les famílies de les persones migrants**, que romanen als països d'origen.

d) Mecanismes dirigits a **potenciar els efectes econòmics de la migració sobre el desenvolupament**. Així, en el marc de la Iniciativa contra la Fam i la Pobresa, Espanya està treballant en la recerca de vies o mecanismes que permetin augmentar l'impacte de les remeses dels emigrants sobre el desenvolupament dels seus països d'origen. Aquests mecanismes dirigits a potenciar els efectes econòmics de la migració sobre el desenvolupament també poden incloure el *foment de la capacitat empresarial dels emigrants i els seus familiars*, facilitant el seu accés a institucions financeres, impartint capacitació, i prestant suport financer si és necessari.

e) Estimular la vinculació i contribució de les **diàspores** i associacions d'immigrants als països d'acollida *al desenvolupament dels seus països d'origen*, a través de mesures de codesenvolupament.

Des de la perspectiva d'Espanya, és essencial subratllar l'enfocament integral que ha de presidir el contingut de les polítiques públiques de

migració; en altres paraules, és important assenyalar que tots aquests àmbits d'actuació es complementen entre si, i que cal guardar una coherència de polítiques en matèria de migració, que abasti totes aquestes àrees. Aquestes polítiques estan entrelaçades, sempre sobre la base dels principis d'apropiació dels països d'origen i trànsit, partenariat o associació, i responsabilitat conjunta entre els països d'origen, trànsit i destí de l'emigració. Totes aquestes polítiques han de ser, a més, duradores o a llarg termini.

L'Informe biennal de la Comissió sobre "Policy Coherence for Development" (PCD) de setembre de 2007, que té com a objectiu identificar i potenciar les possibles sinergies entre els objectius de desenvolupament i aquelles polítiques que, sense ser de desenvolupament, també tenen un impacte als països, contempla dotze àmbits principals d'actuació, entre aquests el de les migracions. Espanya considera molt positiu aquest apropament a les polítiques migratòries des de l'enfocament de coherència, des del qual ja treballa a escala nacional dins dels Grups de Treball del Consell de Cooperació per al Desenvolupament.

Suport humanitari

Juntament amb totes aquestes accions, *Espanya porta a terme intervencions de tipus humanitària, com s'ha fet tradicionalment davant de qualsevol cas de necessitat i en l'entès que protegir la vida i la dignitat de les persones emigrants també és part de les obligacions de la cooperació espanyola.* Moltes d'aquestes accions són portades a terme en col·laboració amb la Creu Roja Espanyola (CRE) i la Federació Internacional de Societats de la Creu Roja i Mitja Lluna Roja (FICR). Des d'aquesta perspectiva humanitària es contempen tant un enfocament estricte d'emergència, com la inclusió d'elements de desenvolupament per enllaçar amb la programació a mig i llarg termini.

Actuació en els fòrums multilaterals

Aquestes iniciatives representen les línies de treball que Espanya ha anat impulsant activament en tots els fòrums internacionals en els quals s'ha debatut sobre migració i desenvolupament, destacant la Conferència Euroafricana de Rabat (del 10 a l'11 de juliol 2006), la Reunió de Seguiment de la qual va tenir lloc el 21 de juny de 2007 a Madrid; el Diàleg d'Alt Nivell de Nacions Unides sobre Migracions i Desenvolupament (14 i 15 de setembre 2006); el recent Fòrum Global sobre Migració i Desenvolupament, celebrat a Brussel·les del 9 a l'11 de juliol de 2007; o l'àmbit de la Unió Europea. En aquest context, Espanya ha estat una de les promotores de la integració de la Migració i el Desenvolupament en les polítiques de cooperació de la UE, incloent el marc de les perspectives financeres 2007-2013, les Conclusions del Consell Europeu de desembre de 2006 i les iniciatives comunitàries més recents, en concret, les missions de la UE a països africans per reforçar el diàleg polític en temes de migració des d'un enfocament global, i la creació de centres d'informació i gestió de la migració, embrions de les polítiques públiques migratòries descrites anteriorment, el primer d'aquests a Mali.

D'altra banda, Espanya dona suport als esforços portats a terme també des de l'àmbit europeu amb la finalitat d'avançar en la definició de la Política Europea Integral de Migració –“Comprehensive European Migration Policy (CEMP)”–, aprofundiment i pas següent a l'Enfocament Global, com es va recollir en les Conclusions del Consell Europeu de juny de 2007. Aquest Consell va subratllar la necessitat d'evolució ràpidament cap a una Política Europea Integral de Migració coherent, sobre principis polítics comuns, capaç de tenir en compte tots els aspectes lligats a les migracions, tant externs com interns, basada en el parteneriat amb tercers països i plenament integrada en la política exterior de la Unió.

La voluntat d'Espanya és impulsar aquesta mateixa visió de corresponsabilitat i participació positiva en el marc de les Cimeres Iberoamericanes; la passada edició de Montevideo va estar dedicada a la migració i el desenvolupament.

La migració exigeix una tasca col·lectiva, en la qual s'impliquin tots els països afectats. D'aquesta manera, tots els fòrums de diàleg i processos de cooperació que aconseguixin fer avançar cap a l'assumpció de compromisos i responsabilitats conjunts són més que necessaris i, evidentment, també en l'àmbit iberoamericà. Només així es podrà articular una resposta eficaç i duradora al repte i l'oportunitat que representa la migració.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

Polítiques d'immigració i polítiques de desenvolupament.

Migració i desenvolupament: Quins són els vincles?
Jeff Dayton- Johnson

Jeff Dayton- Johnson

Director per a Amèrica Llatina i el Carib, Centre per al Desenvolupament, Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), París

Aquest treball analitza la relació entre migració internacional i desenvolupament econòmic als països d'origen dels immigrants. Quan diem "desenvolupament econòmic" ens referim, en termes generals, a creixement econòmic, reducció de la pobresa i canvis estructurals. Aquest document també se centra en la migració des de països de baixos i mitjans ingressos cap a països de l'OCDE, malgrat el creixent rellevància de la denominada "migració Sud-Sud". Aquest treball està organitzat entorn de tres idees centrals:

- Que la migració internacional pot contribuir al desenvolupament.
- Que és poc probable que el desenvolupament econòmic moderi o redueixi els fluxos migratoris a curt o mig termini.
- Que amb polítiques més coherents als països d'origen i als països receptors s'aconseguiria que la migració beneficiés els uns i els altres.

Abans d'argumentar aquestes propostes, tanmateix, convé revisar alguna evidència sobre els vincles entre migració i desenvolupament.

Les tendències recents relacionades amb la migració i el desenvolupament

Als països de l'OCDE els debats entorn de la immigració, ja sigui en fòrums polítics o en els mitjans de comunicació, a penes presten atenció a l'impacte que produeix la migració en l'economia dels països d'origen, i quan s'estableix la connexió entre migració i desenvolupament les conclusions a les quals s'arriba no solen ser les més encertades. En aquest apartat s'analitzen, de manera breu, algunes tendències que tenen relació amb la migració des de països en vies de desenvolupament cap a països desenvolupats, en vista a dues idees equivocades molt comuns: que la migració internacional s'està disparant i que la majoria d'immigrants procedeix de països pobres.

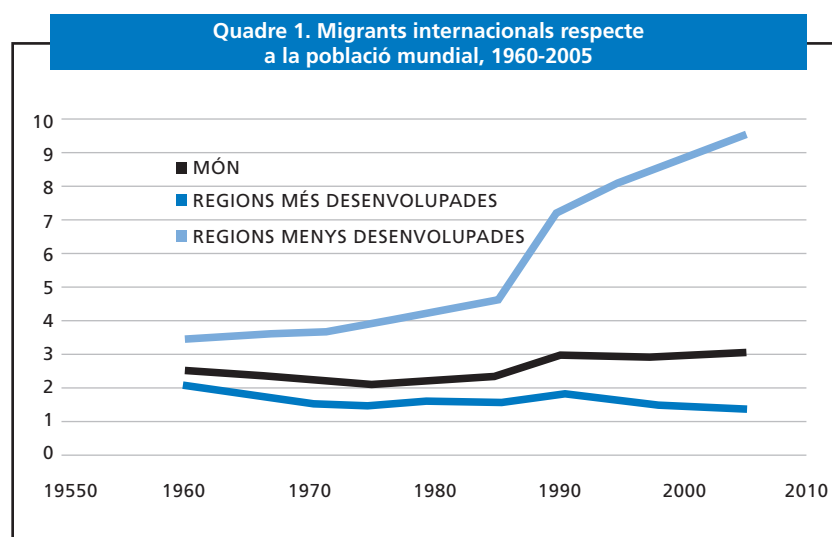
Aquest document es basa en les dues últimes publicacions (2007) del Centre de Desenvolupament de l'OCDE, en concret, de Dayton-Johnson i Katseli (2006), Dayton-Johnson et al. (2007), Katseli et al. (2006), i l'OCDE (2007). Els lectors interessats en saber més detalls trobaran en aquestes publicacions una àmplia bibliografia que reforça les dades que aquí s'exposen.

La migració internacional s'està disparant

Seriosament? Una manera senzilla de verificar-ho és observar la porció de migrants internacionals respecte a la població mundial, és a dir, el percentatge de persones que viu en països diferents dels seus països d'origen. El quadre 1 demostra que, en l'àmbit mundial, la proporció s'ha mantingut sorprenentment estable durant els últims quatre decennis i mig, oscil·lant entre el 2,5% i el 3%. (Una irregularitat momentània de caràcter ascendent es va produir després de la desintegració de la Unió Soviètica, ja que es van crear molts "migrants" de la nit al dia. Moltes persones nascudes a la Unió Soviètica es van trobar vivint en països diferents –com Moldova, Ucraïna, Kazakhstan o Estònia–, sense haver-se mogut mai de lloc). És a dir, si bé en números absoluts el col·lectiu de migrants internacionals ha augmentat, la proporció de migrants internacionals respecte a la població mundial gairebé no presenta canvis destacables. A més, aquesta proporció és significativament menor que fa un segle, quan, segons estimen els historiadors, un 10% de la població mundial era migrant internacional.

Malgrat la creixent importància que s'atribueix a la migració Sud-Sud, en el quadre 1 es pot observar que als països en vies de desenvolupament el percentatge de població immigrant és menor que al món en general, i que aquesta proporció ha anat decreixent de manera gradual durant les últimes dècades.

No obstant això, s'observa un creixent percentatge d'immigrants en les economies d'alts ingressos, tenint en compte fins i tot l'anomalia estadística de l'era postsoviètica. En les economies d'ingressos alts, la proporció d'immigrants ha augmentat substancialment, fins a prop d'un 10% de la població. Aquesta dada és paral·lela a la creixent preocupació en matèria d'immigració per part de l'OCDE i altres països amb economies d'ingressos alts. Convindria subratllar, tanmateix, que la tendència en l'arrel d'aquesta preocupació és el canvi en la distribució global de la migració internacional, no un augment a nivell general.



Font: Dades de Nacions Unides (2005)

La majoria d'immigrants als països de l'OCDE procedeix de països pobres

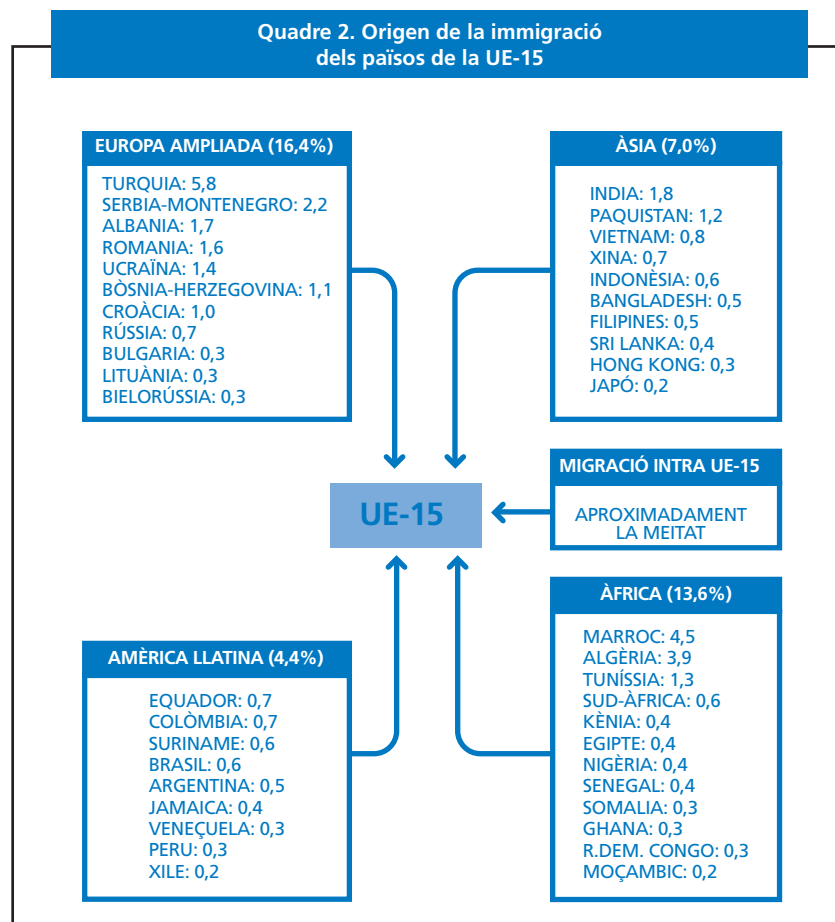
D'on procedeix el creixent nombre d'immigrants als països rics? En un estudi sobre la relació entre immigració i desenvolupament és convenient preguntar-se si provenen de països pobres. Els països rics centren la major part de la seva atenció en els fluxos migratoris que provenen de països pobres, i particularment en les crisis humanitàries associades a aquests fluxos: africans desesperats embarcats en improvisats *cayucos* que intenten entrar a les Illes Canàries; filats en enclavaments espanyols al Marroc, o ciutadans mexicans que desafien els perills del desert de Sonora en el seu intent per entrar als Estats Units.

Examinar les dades aportades per la UE-15. El quadre 2 utilitza les estadístiques de la base de dades de refugiats i immigrants de l'OCDE per demostrar l'origen dels immigrants en aquests països (OCDE, 2004/2005). Aquesta base de dades recopila les estadístiques que es van fer per al cens de 2000. Aquestes xifres mostren, per tant, més que els fluxos actuals, la quantitat d'estocs d'immigrants que havia als països de l'OCDE. La composició dels fluxos i els estocs naturalment diferiran.

Molts immigrants residents a la UE-15 van néixer, en efecte, en països del món en desenvolupament, però les diferències numèriques no són tan grans com el que es podria esperar a partir dels diferencials d'ingrés entre les regions en desenvolupament i Europa.

Àsia, la regió del món amb major nombre de persones pobres, és el lloc de naixement de només el 7% dels estrangers a la UE-15. Àfrica, el continent amb la major incidència de pobresa, és la zona d'origen de prop del 14% d'estrangers en països de l'OCDE, i més de tres quartes parts d'ells procedeixen d'economies relativament pròsperes del nord i sud d'Àfrica. Més del 4% dels nascuts a l'estranger provenen d'Amèrica Llatina i al voltant del 16% de l'Europa ampliada. En realitat, és més probable que els immigrants de la UE-15, que provenen del món en desenvolupament, siguin de països amb ingressos mitjans que d'economies amb baixos ingressos.

Si sumem la proporció d'estrangers nascuts en països en desenvolupament que mostra el quadre 2, el total arriba aproximadament a la meitat. És a dir, l'altra meitat dels que han nascut fora prové de països amb alts ingressos d'Europa i d'altres països membres de l'OCDE. En certa manera, l'augment relatiu de població immigrant en països amb ingressos alts té lloc entre economies pròsperes i no de països pobres a països rics. És a dir, un alt percentatge de l'augment relatiu de la immigració als països rics es deu a moviments entre economies pròsperes, i no des d'economies pobres a riques.



Font: Dades de l'OCDE (2004/2005)

Per al conjunt dels països de l'OCDE, l'any 2000 vivien dins de les seves fronteres uns 57 milions d'estrangers, el que equival a prop d'un 5% de la seva població total i a menys de l'1,1% de la població dels seus països d'origen. Fins i tot si la immigració de tots els països de l'OCDE arribés als nivells relativament alts del Canadà, tot i així, seria un flux petit respecte a la població dels països en desenvolupament.

La revisió d'aquestes tendències ens duu a dues conclusions: la primera, que les idees sobre la immigració des de països pobres a països rics no sempre són estrictament correctes; la segona, que qualsevol debat sobre la possible contribució de la migració internacional als països en vies de desenvolupament ha d'assumir el limitat rol que pot tenir en el context internacional actual.

La migració internacional pot contribuir a reduir la pobresa

La bona notícia és que la immigració pot contribuir al desenvolupament econòmic. Considerant les tendències estadístiques revisades anteriorment, pot resultar útil pensar en corredors de migració, que connectin comunitats, regions i mercats de treball en els països d'origen, trànsit i destí. Per a les comunitats, famílies, llars i persones en aquests corredors,

L'impacte de la migració resulta potencialment important, encara que els seus efectes siguin difícilment visibles en les estadístiques macroeconòmiques

Quin és l'impacte que genera la migració? La migració incideix en el creixement, en la reducció de la pobresa i en els canvis en la desigualtat econòmica a través de tres canals que, en principi, poden tenir efectes positius o negatius (OCDE, 2007):

1. La primera via es relaciona amb els efectes en el mercat de treball del país d'origen, que ha de lidiar amb el tema dels treballadors altament qualificats i el que anomenem fuga de talents (*brain drain*), o bé amb treballadors poc qualificats.
2. La segona via té relació amb els enviaments de capital al país d'origen.
3. La tercera via es relaciona amb els efectes que aquest fenomen produeix en la productivitat. Un exemple és l'èxode de treballadors rurals que –com ho confirma la història de molts països d'Europa– porta a la mecanització de la producció agrícola.

L'impacte de la migració sobre el desenvolupament en qualsevol moment el configura la suma d'aquests tres efectes, i varia segons la circumstància històrica i en funció dels països. En les primeres fases de l'experiència migratòria d'un país, per exemple, predominen els efectes en el mercat laboral; mentre que després, en el cicle migratori, les remeses tenen efectes més significatius.

Analitza l'exemple dels treballadors no qualificats. Diversos estudis indiquen que la mobilitat dels treballadors poc qualificats incideix molt més en la reducció de la pobresa que la mobilitat dels seus compatriotes altament qualificats. En primer lloc, per l'efecte de la migració poc qualificada en el mercat laboral: redueix la desocupació i subocupació entre els treballadors poc qualificats que romanen al país d'origen. Aquest fenomen té un impacte en la reducció de la pobresa. En segon lloc, els treballadors poc qualificats remeten al seu país d'origen més quantitat de diners que els treballadors altament qualificats en proporció als seus ingressos, encara que algunes vegades també en termes absoluts. Aquest comportament dels treballadors poc qualificats es deu, en bona part, per les condicions de la seva mobilitat: per exemple, tendeixen a romandre a l'estranger durant períodes més curts de temps, és menys probable que estiguin acompanyats pels membres de la seva família i tendeixen a migrar a destins més pròxims a la seva llar. En tercer lloc, probablement contribueix més a reduir la pobresa un euro enviat per un treballador poc qualificat que l'enviament de la mateixa quantitat per part d'un treballador altament qualificat; perquè és més probable que la família o la comunitat del treballador menys qualificat sigui pobre.

El quadre 3 mostra l'origen dels immigrants amb baixos nivells d'escolaritat (sense estudis secundaris) en tots els països de l'OCDE. En el quadre és possible observar que són molt pocs els immigrants poc qualificats de països pobres que es traslladen a països de l'OCDE: només prop del 7% procedeix de l'Àfrica Subsahariana i d'Àsia Meridional. A la vista d'aquesta evidència és possible argumentar que la mobilitat de treballadors poc qualificats contribueix més a la reducció de la pobresa en regions pobres de països amb ingressos mitjans; que a les zones més pobres del món.

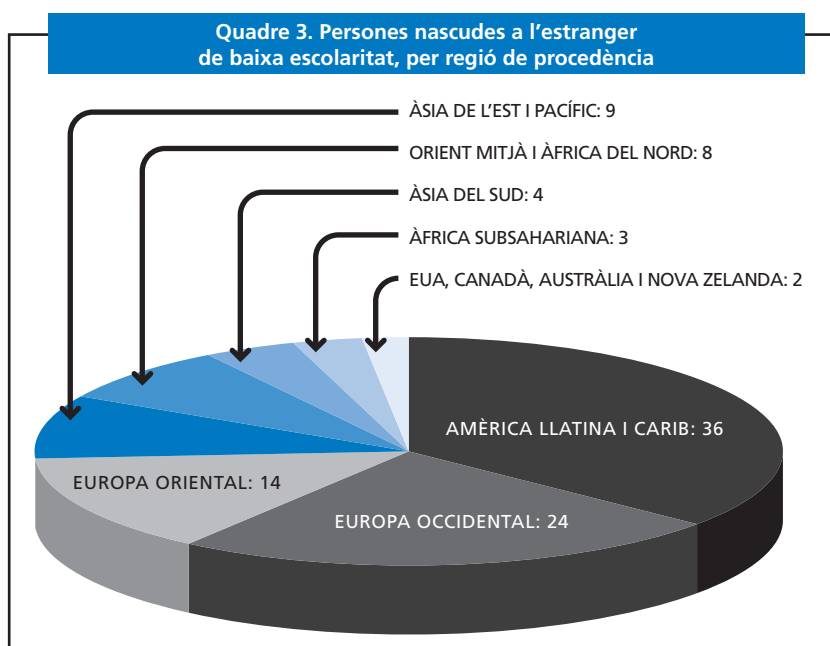
Com afecta al desenvolupament la mobilitat de treballadors altament qualificats? Més concretament, fins a quin punt es pot afirmar que els països rics estan robant a països pobres treballadors qualificats de sectors decisius? Des de la perspectiva de l'OCDE, la resposta no és òbvia. Els immigrants amb estudis d'alt nivell constitueixen una part relativament petita del total del flux migratori que prové de països en vies de desenvolupament. Segons un estudi recent de l'OCDE (2004/2005; 2007), Àfrica, com a conjunt, no és una font important d'immigrants per a l'OCDE, tant de treballadors poc qualificats com altament qualificats. L'any 2000, només el 8,8% dels estrangers amb estudis superiors a l'OCDE eren africans; mentre que el sector de treballadors no qualificats que provenia del mateix continent constituïa el 9,6%. Entre ells, un 49% dels immigrants altament educats procedien de països amb ingressos mitjans del nord i sud d'Àfrica, mentre que el 68% d'immigrants poc educats van arribar del mateix lloc. En contrast, el 50% dels estrangers en països de l'OCDE van néixer en altres països de l'OCDE. En conseqüència, ni Àfrica, en general, ni els països més pobres d'aquest continent, en particular, estan ben representats entre els immigrants en l'OCDE.

Des de la perspectiva dels països africans, tanmateix, la resposta és més complicada. A causa que el nombre de persones amb estudis superiors és relativament petit en la majoria dels països d'Àfrica, fins i tot els fluxos de sortida moderats constitueixen una amenaça rellevant en termes relatius. Així, si considerem la fuga de cervells com la proporció de nacionals d'un país amb estudis universitaris que viu en l'OCDE, trobem que 21 dels 40 països amb majors problemes de fuga de cervells són africans. En alguns casos, més de la meitat de la seva població universitària viu a l'OCDE. Una altra forma de comptabilitzar aquests fluxos de població és comparant el nombre de persones amb estudis universitaris que ha emigrat a l'OCDE des d'un país africà, respecte al seu número total d'emigrants a l'OCDE. Per a la majoria de països de l'Àfrica Subsahariana, aquesta proporció supera el terç i assoleix prop del 50% en molts altres casos (Lesotho, Namíbia, Nigèria, Sud-àfrica, Zàmbia i Zimbabwe). Això significa que la composició de les habilitats o destreses dels fluxos d'emigració no és del tot representativa de la composició de les habilitats o destreses de les forces de treball d'aquests països en general.

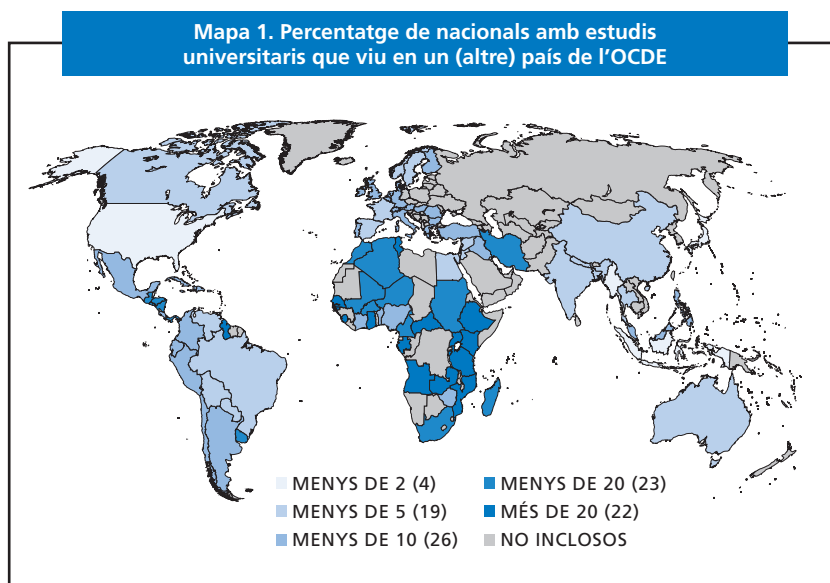
El mapa 1 indica les taxes de fugues de talent a tot el món. En concret el mapa mostra un nombre elevat a l'Àfrica Subsahariana i Amèrica Central; i en un bon nombre d'illes del Carib i del Pacífic (de difícil percepció al mapa), on la quantitat també és molt elevada.

Malgrat això, s'ha obert un debat considerable sobre els danys que causa l'emigració de treballadors altament qualificats a les economies en vies de desenvolupament. Si algunes de les persones amb estudis universitaris acaba per no emigrar, això representa una "guany de cervells" (*brain gain*) per a l'economia del seu país. En segon lloc, no sempre es dona la circumstància que la marxa de treballadors qualificats representi una reducció de la productivitat en els sectors que s'abandonen. Això pot produir-se per retallades crítiques d'altres aportacions del sector (com sol succeir en alguns països en el sector sanitari, per exemple). O bé pot ser que, quan una infermera d'un país

africà, per exemple, abandona el seu país, ella ja estigués treballant en un altre sector, diferent al de la salut. En aquest últim cas, la crisi es fa evident en el fet que els treballadors deixen el sector per al que es van preparar, no deixen el país *per se*. En aquest cas, la fuga de talents és més un símptoma que una causa de subdesenvolupament. Per això, una preocupació clau dels qui formulen polítiques en aquest àmbit és com millorar les condicions de treball en sectors que es consideren decisius, incloent el tema dels salaris, encara que no limitant-se a aquest.



Font: OCDE (2007), dades de l'OCDE (2004/2004)



Font: Dades de l'OCDE (2004/2005), Cohen i Soto (2001)

El desenvolupament econòmic –i l’ajuda al desenvolupament, en particular– no frenarà l’emigració durant un període de temps molt llarg

La migració pot produir un impacte en el desenvolupament. Què passa amb la causalitat en sentit contrari? És a dir, el desenvolupament produeix algun impacte sobre la migració? El desenvolupament econòmic detindrà o moderarà la pressió migratòria en països en vies de desenvolupament? Pot l’ajuda estrangera accelerar aquest procés? La resposta és no, almenys no en un període de temps molt llarg.

La lògica econòmica ens suggereix, evidentment, una altra cosa. Així, si un país en vies de desenvolupament rep ajudes, fa inversions, liberalitza el comerç i els moviments de capital, s’integra en l’economia mundial i transforma les seves estructures, aquest país s’especialitzarà en producció de béns que requereixen mà d’obra intensiva. És el seu avantatge comparatiu, al cap i a la fi. Concretament, els possibles emigrants, ara, optaran per treballar en les noves indústries d’exportació en comptes d’anar-se’n a l’estranger a la recerca d’oportunitats millors. En definitiva, a més desenvolupament econòmic correspon una menor emigració.

Ara bé, si posem atenció a l’evidència empírica, veurem el seu escàs suport a aquesta lògica econòmica. A tots els països de l’OCDE, com hem vist en l’apartat 1, arriben, i continuaran arribant, immigrants d’economies amb ingressos mitjans i alts, i no d’economies pobres. El que l’evidència suggereix és que, quan un país augmenta els seus ingressos, serem testimonis de més, no menys, emigració. A més, la història de la migració en molts països demostra que el patró es repeteix sempre: *l’emigració augmenta al mateix temps que l’ingrés nacional*. Està equivocada la lògica econòmica? No exactament, però el tipus de transformació estructural que pot portar a un declivi de l’emigració necessita moltes dècades. A més, a mig termini, el creixement facilita l’emigració perquè un major nombre de persones pot finançar-se la seva mobilitat internacional.

Aquesta conclusió assenyala el perill d’utilitzar l’ajuda exterior com un instrument per influir en els moviments migratoris. Si els governs dels països membres del Comitè d’Ajuda al Desenvolupament (CAD) promouen la cooperació per al desenvolupament davant dels seus ciutadans com una manera de reduir la immigració, aquests poden dur-se una decepció per les raons ja esmentades: no és probable que l’ajuda moderi la immigració. A més, els governs podrien caure en la temptació de debilitar el sistema d’ajudes per al desenvolupament si no poden complir amb els compromisos prèviament adquirits. També cal tenir en compte que els immigrants no procedeixen necessàriament dels països destinataris d’aquestes ajudes i que un desviament dels fons per controlar els fluxos migratoris també reduiria el potencial d’aquesta ajuda per reduir la pobresa.

La cooperació al desenvolupament continua sent un afer difícil, però no s’hauria d’esperar un efecte en els fluxos migratoris. De fet, l’ajuda pot facilitar que alguns països d’origen es beneficiïn més del sistema de migració internacional. Això condueix a la discussió sobre les polítiques adequades.

Polítiques més coherents poden incrementar els beneficis de la migració per a tots els actors involucrats

Ja que migració i desenvolupament estan interrelacionats, són necessàries polítiques coherents que garanteixin més guanys en el desenvolupament de la migració (Dayton-Johnson i Katseli, 2006). La responsabilitat correspon tant a decisors polítics dels països emissors com als receptors, així com al sector privat i a la societat civil.

Els decisors polítics en els països receptors, particularment a l'OCDE, han de plantejar-se: *Quines són les repercussions de les polítiques migratòries en matèria de desenvolupament i quins tipus de reformes resulten més convenients?* En general, la resposta apunta a disposar d'instruments més flexibles que permetin un ampli menú d'opcions a immigrants i ocupadors. Per exemple, l'accés al mercat laboral podria connectar-se amb vises per a diferents anys (*multi-year*) i que permetessin entrades múltiples (*multi-entry*) per facilitar la mobilitat circular, que és la que aporta més beneficis als països d'origen, tant per fomentar l'enviament de diners com per la circulació de coneixement, que redueix així els efectes negatius de la fuga de cervells.

Quina és la responsabilitat dels encarregats de formular polítiques als països d'origen de la migració? Tot i que l'emigració en si mateixa no s'hauria de considerar com una estratègia per al desenvolupament, és indubtable que té conseqüències sobre les opcions òptimes en molts àmbits de la política. L'emigració afecta a les polítiques macroeconòmiques: els ingressos fiscals respondran a l'èxode de treballadors altament qualificats, o els enviaments de diners poden afectar el tipus de canvi. Per augmentar el valor de l'emigració es requeririen reformes en el desenvolupament de recursos humans i en les polítiques d'educació superior: ambdues per reposar capacitat en sectors afectats per la fuga de cervells i per facilitar la reintegració d'aquells immigrants que volguessin tornar al seu país d'origen, ja sigui de manera definitiva o com a part d'un patró de migració circular. Inversions en infraestructures de transport i comunicació poden ajudar als mercats laborals domèstics a regular l'emigració, disseminant així més efectivament els beneficis de la migració a través de l'economia nacional.

Aquestes responsabilitats dels països emissors de migració també tenen conseqüències per als donants d'ajuda, perquè l'ajuda permet construir capacitats en tots aquests àmbits. Per exemple, la cooperació per al desenvolupament podria connectar-se amb la contractació de personal qualificat (mestres, infermeres, metges, enginyers) en països de l'OCDE, en benefici de sectors afectats per carències (salut, educació, tecnologia).

Per acabar, cal tenir en compte que aconseguir millores en l'organització de la migració no només és tasca dels governs. Les empreses privades, especialment bancs i altres empreses del sector financer, poden tenir un paper en la reducció de costos en les transferències de diners i estenent l'abast del sector a les famílies dels migrants que habiten en zones rurals o en regions apartades dels països d'origen. El recent acord entre el Govern espanyol i els bancs nacionals involucrats en l'enviament de remeses és un exemple important. Organitzacions de la societat civil, especialment les associacions d'immigrants i les xarxes de la diàspora, poden convertir-se en socis privilegiats tant de les polítiques d'immigració (per exemple, la integració social) com de les polítiques de desenvolupament (a través d'iniciatives de codesenvolupament).

Referències bibliogràfiques

COHEN, D. i SOTO, M. "Growth and human Capital: Good Data, Good Results". *Working Paper*. No. 179 (2001). París: OECD Development Centre.

DAYTON-JOHNSON, J. i KATSELI, L. "Aid, Migration and trade: Policy Coherence for Development". *Policy Brief*. No. 28 (2006). París: OECD Development Centre.

DAYTON-JOHNSON, J.; KATSELI, L.; MANIATIS, G.A.; MÜNZ, R. i PAPADEMETRIOU, D. *Gaining from Migration: Towards a New Mobility System*. París: OECD Development Centre, 2007.

KATSELI, L.; LUCAS Jr, R.E.B. i XENOGIANI, T. "Migration and Development: What Do We Know?" *Working Paper*. No. 250 (2006). París: OECD Development Centre.

OECD. *Database on Expatriates and Immigrants*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004/2005.

OECD. *Policy Coherence for Development: Migration and Developing Countries*. París: OECD Development Centre, 2007.

UN. *Trends in Total Migrant Stock (2005 Revision)*. New York: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2005

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

Polítiques d'immigració i polítiques de desenvolupament.

El nexa entre polítiques d'immigració i polítiques de desenvolupament en el marc europeu.

Luis Riera-Figueras

EL NEXE ENTRE POLÍTIQUES D'IMMIGRACIÓ I POLÍTIQUES DE DESENVOLUPAMENT EN EL MARC EUROPEU

Luis Riera-Figueras

Director General, Direcció General per al Desenvolupament, Comissió Europea

Voldria agrair l'oportunitat de completar el que han dit altres veus de la Comissió, des de la perspectiva de la política de desenvolupament. Els últims tres anys, des del gabinet del comissari Franco Frattini, la Direcció General de Relacions Exteriors i la Direcció General per al Desenvolupament hem treballat en estreta col·laboració, i malgrat que des de fora s'han intentat trobar desacords entre els diferents serveis de la Comissió, en aquest àmbit cal assenyalar que cadascun ha anat aportant el seu punt de vista al debat, no com a font de desacord, sinó com una forma d'enriquir-lo.

Els vincles entre la política de desenvolupament i de migració són evidents, encara que no sempre s'ha vist d'una manera tan clara. En pocs anys, hi ha hagut un salt clar cap endavant, en què els països desenvolupats han passat de veure la immigració com una amenaça, a començar a entendre que vincular les polítiques d'immigració amb altres elements era una necessitat amb un important potencial. Així, s'ha donat el pas definitiu en considerar que la política de desenvolupament i la política d'immigració han d'anar estretament unides, i això realment és un salt qualitatiu en el debat, que es produeix per la força dels fets, però surt també des de la pròpia voluntat dels comissaris Franco Frattini i Louis Michel, claus en l'objectiu de la Comissió de relançar el debat públic. A més, el president José Luis Rodríguez Zapatero ha estat l'encarregat, per part del Consell Europeu, de portar els temes d'immigració i desenvolupament a la Cimera de Lisboa.

Per tant, volia assenyalar la importància de la contribució espanyola al debat, possiblement derivat del que dèiem, de l'impacte tan concentrat en el temps del fenomen a Espanya, que no té res a veure amb la durada del fenomen en altres països com França, Regne Unit, etc., encara que això no desmereix la contribució.

Segons el meu parer, hi ha dues coses bàsiques que cal assenyalar. En primer lloc, insistir en la necessitat del diàleg polític, un element fonamental per a nosaltres. En segon lloc, que en parlar de política de desenvolupament, s'ha de parlar de nous enfocaments que tenen un impacte molt important en la consideració del vincle entre la política de desenvolupament i la política migratòria.

En relació amb el diàleg polític, és evident que aquest és clau en les relacions entre els Estats Membres i els països beneficiaris, ja que cal tenir en compte quines són les visions de les dues parts quan es tracta el fenomen de la immigració. Per descomptat, aquest diàleg polític s'està fent progressivament, però s'està vinculant al diàleg sobre polítiques de desenvolupament que tenim amb tots els països beneficiaris de l'ajuda europea. Amb ocasió de la Cimera de Lisboa, per exemple, el comissari Louis Michel i el president de la Comissió, Manuel Durão Barroso, van signar 30 acords de cooperació per al període 2007-2013 amb els països ACP (Àfrica-Carib-Pacífic, països signants del Conveni de Lomé). A més, en tots els *Country Strategic Papers*, la consideració als fenòmens migratoris figura com un element central de l'elaboració de les polítiques. Les polítiques d'immigració s'han incorporat al diàleg polític entre els Estats Membres i això, em sembla, és un element fonamental.

En parlar dels elements innovadors de la política de desenvolupament que segurament tindran un impacte molt important sobre el vincle entre aquesta i la política d'immigració, apuntaria l'avanç en el diàleg. Després de 12 anys d'estar desvinculat de les polítiques de desenvolupament, m'he reincorporat a aquest àmbit de treball i he constatat que el diàleg sobre la política de desenvolupament ha evolucionat d'una forma remarcable. Encara que ens pot semblar que el fet de tenir els Objectius del Mil·lenni ens ofereix un quadre d'objectius operacionals que no és gran cosa, el cert és que no ho teníem fa uns anys. I segons el meu parer, amb els Objectius del Mil·lenni se'ns ofereix un marc de diàleg que serveix tant als Estats Membres en el si de les institucions europees o en la comunitat de donants, com per a aquests en relació amb els països receptors. Tot això permet un enfocament realment estratègic de la política de desenvolupament, ja que aporta unes línies directives segons les quals es desenvolupa el diàleg i s'estableixen uns objectius. Encara que es pugui debatre sobre la definició d'aquests o sobre la seva efectivitat, el cert és que estan allà, i hi ha un llenguatge comú. Això és un salt qualitatiu fonamental.

Un segon element innovador s'ha de considerar en termes quantitius. Estic d'acord que no hi ha receptes màgiques ni solucions ràpides. Malgrat això, és normal que, com a part del vincle entre polítiques d'immigració i polítiques de desenvolupament, cal tenir en compte l'esforç que s'està fent els últims anys en relació amb les polítiques de desenvolupament. Per part de la Comissió, això s'ha fet tant amb els països ACP com amb altres països, ja que els instruments que s'estan utilitzant han augmentat extraordinàriament els últims temps. Per tant, hi ha una resposta quantitativa que, encara que coincideixo que no resoldrà els problemes a curt termini, demostra que existeix un compromís real i extraordinàriament més elevat. Per part dels Estats Membres, cal assenyalar el compromís que han posat sobre la taula d'assolir el 0,7% en un escenari i *timing* concrets i específics. En aquest marc, Espanya ha estat un dels països que s'han compromès més clarament amb aquest procés i, en qualsevol cas, col·lectivament la Unió Europea està, fins ara, complint aquests objectius. Es pot discutir sobre la conveniència d'alguns elements que generen dubtes com, per exemple, el debat sobre si es considera o no la condonació del deute com a part de l'ajuda al desenvolupament, ja que si no es considera, evidentment la cosa canvia. Els anys vinents, caldrà fer més esforços, a part de la condonació del deute, si volem complir els objectius. Però, malgrat això, hi ha una resposta quantitativa molt important i, segons la meua opinió, aquest és un element excepcionalment important que s'ha de tenir en compte.

En termes qualitius, d'altra banda, crec que el consens europeu sobre el desenvolupament que hem elaborat, en el marc dels Objectius del Mil·lenni, és un instrument polític que ens hauria d'ajudar molt a l'hora de ser més eficaços. És un instrument polític que no serà fàcil d'engegar. Però, segons el meu parer, s'estan produint avenços per establir alguns criteris comuns. És cert que no s'estan fent encara suficients programes conjunts, però s'estan establint les bases perquè, progressivament, es facin. En qualsevol cas, s'avança cap a una política de coordinació reforçada dels diferents donants, el que ha de revertir en una millora de l'ajuda.

Dues últimes qüestions que s'ha de tenir en compte són, en primer lloc, l'enfortiment de les polítiques d'ocupació i de formació. Fins avui, aquestes consideracions estaven completament absents de les polítiques de desenvolupament. Es parlava d'infraestructures, de salut, d'educació o de desenvolupament local, i es va començar a parlar de tecnologia de la informació, però ocupació i formació estaven absents en aquest diàleg, i aquest és un element que des de la Comissió Europea s'està intentat pal·liar.

Finalment, encara que no menys important, cal subratllar tot allò que té relació amb el *brain-drain*. Des de la Comissió, cada vegada es posa més èmfasi en els elements d'ajuda basats en el suport pressupostari, perquè considerem que és la millor manera de posar en pràctica les polítiques de desenvolupament decidides conjuntament amb els països beneficiaris. Això facilita realment la recerca de l'eficàcia que pretenem, més enllà de la infinita varietat de projectes i d'interlocutors que tenim. Per tant, donar ajuda pressupostària en un marc de més transparència és un element central per a tots els sectors de l'economia, però jo diria que, principalment, per a dos: la salut i l'educació. Tots dos estan íntimament lligats a tot el que fa referència amb polítiques migratòries, i contribuiran a la millora del funcionament d'aquests àmbits als països d'origen.

La suma de tots aquests elements confirma que, amb tot, en el marc europeu s'ha donat un salt qualitatiu important en tot allò que fa referència al vincle entre immigració i desenvolupament, amb totes les complexitats que això comporta.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

La lluita contra la immigració irregular

Una visió des de la comissió espanyola d'ajuda al refugiat (CEAR).
Ignacio Díaz de Aguilar

Ignacio Díaz de Aguilar

President de la Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat (CEAR)

CEAR considera molt important participar en tots els actes i fòrums possibles amb la finalitat de contrarestar, en la mesura de les nostres possibilitats, l'opinió generalitzada actualment en la societat, que considera que cal lluitar contra la immigració irregular.

Des de la nostra perspectiva, i aquesta seria una primera reflexió, ens sembla necessari començar a canviar el discurs per considerar que, més que lluitar contra la immigració irregular, cal aprendre a conviure amb aquesta. Cal partir de la base que la immigració irregular és inevitable i, per tant, que existeix i continuarà existint. Podrà augmentar o disminuir el nombre de persones que entrin o romanguin de manera irregular en un país però, per molt que actuïn els poders públics, sempre hi haurà un cert volum d'immigració irregular.

És evident que si els governs no accepten aquest fet, es troben davant d'una complexa tessitura. D'una banda, intenten impedir amb tots els mitjans al seu abast que les persones puguin arribar al seu territori irregularment, un fet que fins a cert punt és acceptable. Però, de l'altra, sovint els governs sobrepassen aquest punt i cometten algunes actuacions que, segons el nostre parer, són clarament il·legals i que tenen relació amb la forma de "lluita" contra la immigració irregular que es produeix a les fronteres, a través de l'"externalització".

La segona conseqüència d'aquesta aproximació és que, de vegades, es pretén acabar amb el fenomen fent la vida impossible a les persones que es troben en situació irregular al nostre país.

Els últims anys s'ha vist com han fracassat les iniciatives per acabar, d'una manera absoluta, amb la immigració irregular. El fracàs d'aquestes mesures ha portat a la generació constant de borses d'immigració irregular que, al seu torn, han comportat processos de regularització perquè, al final, es genera una situació incontrolable davant la qual, tots els governs –siguin del signe que siguin– es veuen obligats a regularitzar. Tot això genera problemes considerables tant en les polítiques de gestió de fluxos com en les polítiques d'integració.

En aquest sentit, m'agradaria tractar la qüestió de la lluita contra la immigració irregular des de l'òptica de la seguretat fronterera, recollint algunes consideracions que la nostra organització ha posat de manifest en diversos fòrums espanyols i europeus, ja que això no és solament un problema espanyol, sinó que es produeix arreu d'Europa.

En primer lloc, voldria parlar de la gestió de les fronteres exteriors. Des de fa temps, l'actuació dels governs europeus parteix de la consideració que per controlar els fluxos migratoris no n'hi ha prou amb actuar en els punts del territori als quals s'havia prestat atenció anteriorment, és a dir, bàsicament els ports i aeroports, sinó que cal anar més enllà.

Els governs s'han adonat que, davant de determinades crisis, arriben fluxos migratoris sense cap tipus de control. Això és especialment evident en el cas de les embarcacions que arriben a les costes europees de manera irregular. Evidentment, l'arribada d'aquestes embarcacions posa de manifest que les polítiques habituals de control de fronteres són insuficients, un fet que ha portat als governs a actuar en els territoris de tercers estats, estats de trànsit, fet que es coneix com a "externalització" de les fronteres.

Aquest fenomen implica molt més que la simple col·laboració amb tercers governs: en alguns casos, en aquests països s'han creat camps de retenció d'immigrants per impedir així la seva sortida cap a Europa. Espanya, per exemple, va construir el mes de març del 2006 a Nuadibú (Mauritània) un camp per retenir els immigrants que pretenien passar al nostre país.

Una altra forma d'evitar l'arribada a les nostres costes és la creació de patrulles conjuntes mitjançant acords internacionals. En aquestes patrulles participen guàrdies civils espanyols al costat de policies d'aquests tercers països en operacions de control, tant marítim com aeri, i intercepció d'embarcacions, en actuacions excloses del control dels tribunals espanyols.

El dispositiu FRONTEX, que funciona des de fa alguns anys, realitza la intercepció de vaixells, fet amb què, d'una banda, està contribuint a salvar vides. Però aquest dispositiu està actuant en aigües internacionals i, en el cas espanyol, està fent alguna cosa molt més important, com és actuar directament en les aigües jurisdiccionals de tercers països, com Mauritània i Senegal. Així, el novembre de 2007, Espanya havia desviat 7.000 persones a la costa des de les aigües jurisdiccionals d'aquests dos països.

Les complexitats d'aquesta situació no són poques. Un exemple clar afecta les persones susceptibles de sol·licitar protecció internacional, que no són ateses en les condicions que requereix la seva situació. El fet que aquestes persones desemparades quedin a la mercè de governs de països que no tenen les estructures i mitjans necessaris per atendre'ls, els col·loca en una situació molt vulnerable. En aquesta qüestió, Espanya és clarament responsable ja que actua de manera directa. Un altre exemple pot ser l'actuació de FRONTEX quan intenta dissuadir vaixells en alta mar mitjançant l'amenaça d'utilitzar canons o altres armes, el que pot suposar una violació flagrant dels drets humans. CEAR ha plantejat aquest problema davant el Tribunal Constitucional espanyol, el Tribunal Europeu de Drets Humans, i ha realitzat també una denúncia davant del comissari europeu de Drets Humans, ja que no queda clar si Espanya està actuant amb totes les garanties legals necessàries.

Per aquestes raons, el que hem proposat com a organització al Govern espanyol és que en el cas d'una actuació fora del nostre país, s'hauria de garantir, o exigir en els convenis que se signen amb els estats de trànsit, que garanteixin que es respecten mínimament els drets humans d'aquestes persones que estan en trànsit. Segons la nostra opinió, Espanya no pot limitar-se a impedir que entrin, sinó que ha de vetllar pel respecte als drets humans d'aquestes persones que es veuen afectades per la seva actuació directa, encara que es delegui el "treball brut" a tercers països. Espanya ha d'exigir a aquests països una actuació conforme als principis que defensa el nostre país.

En aquest sentit, els sol·licitants d'asil mereixen una menció especial. En el cas de les persones que demanen asil, o que puguin necessitar protecció internacional, han de tenir el dret a fer-ho i que la seva petició sigui admesa a tràmit ja dins del nostre país.

Per tant, una de les majors preocupacions que ens genera aquesta lluita contra la immigració irregular que té lloc fora dels nostres països, és que aquesta es faci eludint els controls jurisdiccionals i al marge de la legislació i les garanties dels instruments internacionals de protecció dels drets humans.

D'altra banda, parlar de lluita contra la immigració irregular no implica solament assenyalar els problemes que es poden produir en les fronteres, sinó també parlar de la realitat quotidiana dels immigrants irregulars que continuen arribant al nostre país. Quan es parla de la situació dels irregulars, es generalitza sobre condicions molt heterogènies, que inclouen grups diferents; per tant, s'hauria de fer un tractament més individualitzat de cadascun d'ells.

En el cas dels subsaharians, per exemple, CEAR ha tingut un diàleg molt tens amb el Govern espanyol, perquè considerem que si el Govern intenta repatriar-los o expulsar-los i, al final, no ho aconsegueix, el que no pot fer és condemnar-los a una situació de vulnerabilitat indefinida. En aquest sentit, a més, estem en un procés legal que ha de determinar si, segons l'article 15 de la Constitució, l'Administració té el deure de vetllar pels drets fonamentals dels immigrants irregulars.

Altres col·lectius en situació d'irregularitat que moltes vegades passen desapercebuts però que requereixen una atenció especial són, per exemple, els menors estrangers no acompanyats que arriben a la majoria d'edat a Espanya sense haver estat proveïts de documentació; els apàtrides *de facto*, als quals els resultarà impossible accedir a la seva documentació, o els sol·licitants d'asil a qui se'ls nega la consideració d'asilats. És important, per tant, ser molt precisos en termes legals quan parlem i tractem els diferents col·lectius de persones en situació irregular.

En qualsevol cas, hauria de quedar clar que un Estat que no és capaç d'evitar l'entrada de fluxos irregulars o que no pot repatriar un immigrant en situació irregular, no pot deixar que aquesta persona quedi en una situació al marge de la legalitat, perquè això no fa més que condemnar aquesta persona a la marginalitat, el que és molt perjudicial per a aquesta persona però també per al sistema. Per tant, aquest Estat té l'obligació de disposar de camins i mesures que en permetin la regularització. A Espanya tenim aquests camins legals i, pel bé de tots, cal garantir que aquests instruments s'utilitzin amb la freqüència necessària.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

La lluita contra la immigració irregular

Una visió des d'Espanya en el marc de la Unió Europea.
Pilar Fuertes

Pilar Fuertes

*Subdirectora General de Relacions Internacionals,
Immigració i Estrangeria, Ministeri de l'Interior*

La immigració és un fet, una realitat que afecta ara gairebé 200 milions de persones arreu del món i que, els últims anys, escull Europa com a destí principal: un de cada tres immigrants es dirigeix al nostre continent, preferentment per aquest ordre: Alemanya, França, Regne Unit i Espanya.

Més que un problema o una amenaça, els moviments migratoris són un desafiament, un repte que cal manejar amb equilibri, a causa de la seva extrema complexitat. D'una banda, frenar la pressió migratòria i fixar les poblacions als seus països d'origen exigeix polítiques eficaces de cooperació al desenvolupament, de prevenció i resolució de conflictes i crisis, extensió de la democràcia i del respecte als drets humans i a les llibertats públiques. No són objectius senzills, no es poden assolir d'una vegada, ni donaran els resultats esperats a curt termini.

No obstant això, resulta cada vegada més evident que la immigració té un caràcter multifacètic: l'econòmic, en el terreny de la integració dels immigrants en el mercat laboral, en l'àmbit educatiu, en el sanitari, el de la seguretat social, com a preceptors de prestacions i com a contribuents, etc.; el polític, drets polítics de sufragi, dret d'asil, etc.; i en el de la seguretat, de les fronteres, terrorisme i delinqüència, expulsions, etc. Cal afrontar aquest fenomen des d'una perspectiva global i integral, que permeti aplicar mesures a tots i cadascun dels àmbits citats.

Però aquest fenomen, positiu en si mateix, ha de ser canalitzat adequadament, mitjançant fluxos ordenats, en connexió amb les disponibilitats del mercat de treball, que permetin la prosperitat de les societats d'origen i de destí i que, al mateix temps, evitin els efectes col·laterals negatius que comporta la immigració il·legal:

- La dramàtica pèrdua de vides humanes, que es produeix en ocasions durant les llargues travessies del desert o del mar.
- L'explotació dels immigrants per les màfies que els condueixen als països de destí i pels empresaris sense escrúpols que els utilitzen il·legalment en aquests països.

- La descapitalització humana que suposa per als països d'origen.
- La caiguda en grups de marginalitat o de delinqüència dels immigrants que no troben els recursos laborals o econòmics o les expectatives de vida que els van impulsar a emigrar.
- Enormes inversions en mitjans humans i materials dedicats a la protecció de les seves fronteres, cost de les repatriacions i a les tasques de rescat dels immigrants que arriben a la seva vida en la travessa il·legal.
- Freqüents brots de racisme i xenofòbia.
- Brots de radicalisme en els mateixos immigrants en situacions de difícil integració als països d'acollida, que poden conduir, fins i tot, al fenomen terrorista.

Al Ministeri de l'Interior –en tot aquest entramat de polítiques que han d'estar acoblades i coordinades en la major mesura possible– li correspon precisament una missió que és ara absolutament crítica: la lluita contra la immigració irregular i el control de les nostres fronteres. Les allaus imprevistes d'immigrants irregulars, que són dinàmiques i no sempre responen als mateixos esquemes, compliquen encara més aquesta tasca.

Espanya ha de dur a terme, sens dubte, una tasca molt important per respondre amb eficàcia a la pressió de la immigració il·legal, que és la cara negativa del fenomen migratori. Cal millorar, modernitzar i ampliar les nostres capacitats, les nostres estructures administratives, adaptar el nostre marc jurídic, les infraestructures de què disposem, els nostres serveis operatius per obtenir majors i millors resultats en el control fronterer i en la lluita contra les xarxes d'immigració il·legal i tràfic d'éssers humans.

Tradicionalment, l'esforç bilateral en aquest camp es concentrava bàsicament al Marroc. L'evolució recent de les rutes migratòries, amb un desviament cap a la façana atlàntica, ha obert molt el camp de cooperació d'Espanya, que inclou molts altres estats africans, com Mauritània, Senegal, Malí, Gàmbia, Guinea Bissau o Guinea Conakry. Des del Ministeri de l'Interior s'està fent un notable esforç per col·laborar amb els països africans per millorar les seves capacitats, els seus equipaments i els seus mitjans de control fronterer i de lluita contra la immigració il·legal.

El Govern d'Espanya ha fet una aposta decidida per una participació molt més activa de les institucions europees en les qüestions migratòries, en particular en la immigració procedent d'Àfrica. Estem fent un esforç per traslladar a la UE aquest mateix enfocament integral de la política migratòria que defensem en l'àmbit nacional i que ja s'ha plasmat en l'Enfocament Global sobre Immigració, adoptat el desembre de 2005, que inclou un ampli ventall d'accions prioritàries centrades en Àfrica i la Mediterrània i les successives comunicacions de la Comissió Europea i conclusions del Consell fins avui.

En l'àmbit de les relacions exteriors de la Unió Europea, la Política Europea de Veïnatge, que sorgeix l'any 2004 com a mecanisme d'integració dels països que han quedat a les fronteres de la Unió ampliada, sense que tinguin perspectives d'adherir-s'hi, té com a finalitat augmentar les relacions entre la Unió Europea i els països afectats més

enllà del que existeix en l'actualitat amb cadascun d'ells, de manera que, al final del procés, aquests puguin estar integrats en totes les polítiques comunitàries sense formar part de la Unió.

No es pot obviar:

- que la seguretat és un requisit imprescindible per al desenvolupament;
- que les migracions il·legals, el tràfic d'éssers humans, la delinqüència organitzada i el terrorisme atempten contra la seguretat i la dignitat;
- que tots els veïns de la conca mediterrània compartim els mateixos riscos i ens enfrontem als mateixos reptes;
- que no existeixen fronteres entre seguretat externa i interna.

Per tant, el nostre interès és que els nostres veïns siguin països segurs, estables, amb sistemes judicials eficaços, amb un desenvolupament econòmic sostenible que els capaciti i ajudi a controlar i regular els fluxos migratoris.

La creació conjunta, amb els nostres veïns del Sud, d'un Espai comú de cooperació en assumptes de Justícia, Seguretat, Migració i Integració Social a la conca mediterrània és un objectiu ambiciós i a llarg termini però en absolut il·lusori.

En aquest sentit, l'Agència Europea de Control de Fronteres Exteriors (FRONTEX) ha de desenvolupar un paper fonamental; per això, ha de tenir una sòlida dotació financera impulsant definitivament un sistema europeu integrat de gestió i control de fronteres a través de:

- el catàleg de recursos humans i materials a disposició dels Estats Membres;
- la implantació d'un Sistema de Vigilància de Fronteres (Eurosur) que interconnecti els sistemes nacionals dels Estats Membres;
- l'establiment de la Xarxa Mediterrània de Patrulles Costaneres (EPN);
- l'adopció urgent de la proposta de creació dels RABITS (equips d'intervenció ràpida en fronteres) sota coordinació de FRONTEX.

En aquesta tasca serà essencial basar-nos en el principi de solidaritat entre els Estats Membres, que, per la seva situació geogràfica, uns estan cridats a fer i mantenir més esforços que altres. No obstant això, no solament hem d'impulsar els nostres treballs en les fronteres i en el control. És imprescindible dedicar un esforç important a la política de readmissió, en la qual la Unió Europea i els Estats Membres han de treballar de comú acord.

En l'anàlisi de com s'ha anat afrontant el fenomen migratori, les autoritats responsables de la lluita contra la immigració il·legal, amb caràcter general, utilitzen sistemes tradicionals, que es concreten, de manera prioritària, en un control fronterer, més o menys eficaç, en funció de la configuració de les fronteres i dels mitjans disponibles tant humans com materials, i en un control a l'interior, amb la finalitat de detectar situacions d'irregularitat i, en el seu cas, procedir a la repatriació o expulsió de l'immigrant que es troba en aquesta situació. Aquestes activitats es complementen, normalment, amb la tasca d'investigació i de lluita contra les xarxes organitzades, per la seva desarticulació i l'enjudiciament dels seus integrants.

Les principals línies d'actuació contra la immigració il·legal han estat de caràcter operatiu, organitzatiu i institucional, tant en l'àmbit nacional com en l'internacional:

- El nombre d'efectius de les Forces i Cossos de Seguretat de l'Estat dedicats a tasques de control fronterer (ports i aeroports), estrangeria i immigració irregular i vigilància de costes ha experimentat un augment molt important des de 2004 fins avui.
- A més, el Govern ha aprovat una dotació de 23 milions d'euros per estendre el Sistema Integral de Vigilància Exterior (SIVE).
- S'han establert diferents operatius nacionals i europeus de control de fronteres, cofinançats amb fons europeus i d'altres operacions coordinades per l'agència FRONTEX amb participació d'Espanya.
- S'ha establert un model de patrulla (operacions HERA) a les zones costaneres dels països d'origen i trànsit, coordinat i finançat per FRONTEX amb la col·laboració dels esmentats països i la participació d'Estats Membres de la UE per evitar la sortida dels immigrants irregulars cap a Espanya.
- Lluita contra xarxes d'immigració il·legal: S'ha incrementat la desarticulació d'organitzacions directament involucrades en operacions de tràfic il·lícit de persones, i s'han perfeccionat els mètodes d'investigació.
- S'ha aprovat el Reial Decret 732/2007, de 8 de juny, pel qual s'estableixen les normes especials sobre ajudes en l'àmbit de la cooperació policíaca internacional, en desenvolupament de les polítiques exteriors i de seguretat del Govern.
- El Consell de Ministres ha autoritzat l'aplicació del Fons de Contingència per finançar diverses despeses derivades d'actuacions contra la immigració il·legal (31.075.349,81 euros i 15.789.097,44 euros el 2006).
- El juliol 2007 s'ha iniciat la tramitació d'un altre expedient de suplement de crèdit per atendre també despeses derivades de la lluita contra la immigració irregular, per un import de 32.025.710,59 euros.
- S'ha creat la Direcció General de Relacions Internacionals i Estrangeria (Reial Decret 991/2006, de 8 de setembre), amb la finalitat de dotar de major coherència i coordinació el desplegament exterior del Ministeri, així com l'enfocament d'aquest respecte a la lluita contra la immigració irregular.
- S'han desplegat nous agregats d'Interior per contribuir a la lluita contra la immigració il·legal a Cap Verd, Guinea Bissau, Malí i Guinea Conakry.
- S'ha constituït un Centre de Coordinació Regional a Canàries (CCRC).
 - a) Nacionals:
 - S'ha aprovat el Pla Integral de Seguretat de Canàries 2006-2008, coordinat per la vicepresidenta primera del Govern, que implica vuit ministeris. Dels vuit objectius que conté, cinc estan relacionats directament amb el control de la immigració irregular. Ha suposat un increment de policies i guàrdies civils.
 - b) Internacionals
 - i. Bilaterals:
 - S'està duent a terme un esforç de negociació i col·laboració amb els països africans d'origen o trànsit dels fluxos migratoris irregulars.

- Com a contrapartida a aquesta col·laboració, els països africans han sol·licitat cooperació i assistència tècnica per al control de fronteres, gestió i lluita contra la immigració irregular, així com el lliurament d'equipament i material vinculat amb aquestes àrees (patrulleres, mitjans aeris, vehicles tot terreny, material informàtic i de comunicacions, camions, ambulàncies, motos quads) i formació dels seus efectius.

ii. Multilaterals

- Espanya ha aconseguit que la immigració constitueixi una prioritat, a escala global, per a la UE, transcendint així el que és el context propi de les qüestions d'Interior (l'àmbit JAI). Aquesta prioritat i sensibilitat de la UE cap als problemes migratoris s'ha vist reflectida en diverses comunicacions de la Comissió i conclusions del Consell JAI (Justícia i Afers d'Interior).
- Espanya ha aconseguit traslladar a la UE el mateix enfocament i el mateix tractament que hem defensat i implantat en la nostra política nacional sobre immigració: el tractament integral, que contempla tots els diferents aspectes relacionats amb la immigració, en un enfocament que no està només limitat a la lluita contra la immigració il·legal.
- En el Consell Europeu de desembre de 2005 es va aprovar i es va iniciar la posada en marxa de l'“Enfocament Global sobre Migració: mesures prioritàries centrades en Àfrica i la Mediterrània”, impulsat pel president Zapatero a la cimera informal d'Hampton Court.
- En el context d'aquest “Enfocament Global”, Espanya, juntament amb França i Marroc, i la col·laboració de la Comissió Europea, va organitzar, el juliol de 2006, la Conferència Euroafricana sobre Migració i Desenvolupament de Rabat, el Pla d'Acció de la qual està iniciant ja el seu procés de desenvolupament.
- Espanya ha contribuït decisivament a l'impuls de quatre nous Fons UE en matèria de Fronteres, Asil, Retorn i Integració. En el període 2007/2008 Espanya és la primera beneficiària del fons de fronteres, i espera una assignació d'uns 60 milions d'euros, i la primera beneficiària també en el conjunt global dels quatre fons, on la previsió de percepció és d'uns 87 milions d'euros. El Ministeri de l'Interior està desenvolupant una estructura específica per a la gestió dels fons de fronteres i retorn.
- Pel que fa a FRONTEX, que va iniciar el seu camí el 2005, Espanya ha estat un dels països que ha liderat amb més força el suport i impuls a la seva creació i posada en marxa.
- Espanya ha impulsat el desenvolupament d'un inventari d'equips de control i vigilància de les fronteres exteriors que cadascun dels Estats Membres posa a disposició de l'Agència. Aquest inventari és ja una realitat.

Totes aquestes mesures s'han vist reflectides en els següents indicadors d'activitat contra la immigració irregular:

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
RETURNS	19.273	15.258	11.280	14.750	11.698	8.881	6.181
READMISSIONS	47.389	52.010	83.409	51.413	38.993	11.311	9.249
EXPULSIONS	11.567	11.002	13.296	14.104	12.159	3.817	1.226
DEVOLUCIONS	21.216	14.368	13.136	13.684	14.275	22.984	22.716

Com assenyala el Programa de l'Haia, la Unió Europea no pot limitar les seves relacions amb els països tercers a la simple readmissió, sinó que ha d'oferir-los, com a col·lari, una associació estratègica. Hem de ser, a més, sensibles amb les relacions entre el nord d'Àfrica i l'Àfrica Subsahariana i contribuir a impulsar-les. El Marroc és novament essencial en aquest esforç.

La recent Comunicació de la Comissió, de 3 d'octubre de 2007, sobre "L'interès europeu: Triomfar en l'era de la mundialització" va confirmar que, en una Europa sense fronteres internes, les demandes canviants d'una societat que envelleix i un mercat laboral en evolució constant desafien els supòsits establerts sobre la immigració d'origen extracomunitari. S'ha de procedir a una nova reflexió global en matèria de migració per aconseguir un equilibri raonable entre el risc d'escassetat de mà d'obra al mercat laboral, l'impacte econòmic, les conseqüències socials negatives, les polítiques d'integració i els objectius de la política exterior.

No vull estendre'm més i vull agrair-los l'atenció que han concedit a aquestes breus reflexions sobre un dels grans desafiaments del nostre temps. Les nostres societats de benestar, que tant atreuen als desheretats de la nostra època, no poden convertir-se en fortalises impermeables i egoistes, sinó que, fins i tot per a la seva pròpia supervivència, han d'oferir un tracte just i digne a tots els que truquen a la seva porta.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

La lluita contra la immigració irregular.

El marc jurídic internacional per a la protecció de persones en un
context de lluita contra la immigració irregular a la Unió Europea.
María-Teresa Gil-Bazo

EL MARC JURÍDIC INTERNACIONAL PER A LA PROTECCIÓ DE PERSONES EN UN CONTEXT DE LLUITA CONTRA LA IMMIGRACIÓ IRREGULAR A LA UNIÓ EUROPEA

María-Teresa Gil-Bazo

Doctora en Dret Internacional.

Professora de Dret a la Newcastle Law School, Universitat de Newcastle

Investigadora associada al Centre d'Estudis per als Refugiats.

Universitat d'Oxford

Els últims anys la lluita contra la immigració irregular ha rebut una creixent atenció des del punt de vista jurídic i des de l'àmbit de les polítiques. Els estats estan actuant dins i fora de les seves fronteres tant individualment, com en el marc d'organitzacions internacionals o acords multilaterals. En aquest context, han augmentat les iniciatives de la Unió Europea (UE) per a un major control de les seves fronteres exteriors i, amb això, el nombre de temes relacionats amb la protecció dels drets humans dels refugiats i d'altres migrants, abans i durant el seu viatge a territori europeu.

Tenint en compte que l'ordenament jurídic internacional es basa en la igualtat sobirana dels estats i en el deure de no interferir en afers propis d'altres estats, la llei internacional obliga l'Estat dins del seu propi territori. Però si bé el dret internacional està concebut per ser aplicat dins del territori dels estats, això no significa que aquest sigui el seu únic àmbit d'actuació. De fet, ja s'ha donat la circumstància que alguns estats han estat detectats en infracció de les seves obligacions internacionals en matèria de drets humans per accions empreses fora dels seus territoris, però sota la seva jurisdicció.

Aquest treball explorarà, en primer lloc, la naturalesa ampliada de l'activitat estatal en el control de la immigració irregular, ja sigui per terra o mar, dins del marc institucional i legislatiu de la UE. Es prestarà especial atenció a les accions de la UE i els seus Estats Membres en la lluita contra la immigració irregular des d'Àfrica. A continuació, es qüestionarà la percepció que els immigrants irregulars, inclosos els sol·licitants d'asil polític, estan (en virtut dels seus estatus d'immigrant) fora de la protecció de la llei quan els estats actuen fora de les seves fronteres precisament per prevenir l'arribada il·legal de no nacionals. Aquest treball també analitzarà totes aquelles situacions que es deriven de l'aplicació i interpretació de la legalitat internacional que empara els drets humans, amb especial atenció al marc jurídic internacional aplicable a les persones abans i durant el seu viatge als països de destí.

L'ampliació contínua de la cooperació de la UE amb tercers països en la lluita contra la migració irregular

Després de l'entrada en vigor l'any 1999¹ del Tractat d'Amsterdam i el llançament a final d'aquest mateix any de la Dimensió Exterior de Justícia i Afers Interns pel Consell de Tampere, la UE es va posar a treballar amb diligència en el desenvolupament d'un Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, incloent l'establiment d'un Sistema Europeu Comú d'Asil (SECA) entre els Estats Membres, a més d'una política cap a tercers països per complementar aquestes propostes. La Dimensió Exterior de Justícia i Afers Interns té com a objectiu projectar les polítiques migratòries i d'asil de la Unió Europea més enllà de les seves fronteres, incorporant el component de Justícia i Afers Interns en les seves relacions amb tercers països de tot el món. La Comissió va examinar aquest assumpte en la seva Comunicació de 2002 titulada "Integració de les qüestions de migració en les relacions de la Unió Europea amb tercers països", en la qual va abordar la relació entre immigració i desenvolupament i va analitzar l'efectivitat dels recursos financers disponibles a nivell comunitari per a la repatriació d'immigrants i persones amb sol·licituds d'asil rebutjades, el control de les fronteres exteriors i els projectes de migració i asil en països tercers ². Aquest plantejament va ser confirmat per l'adopció, el novembre de 2004, del Programa Plurianual per a la Zona de Llibertat, Seguretat i Justícia ("Programa de l'Haia"), que marca les directrius per al desenvolupament de polítiques d'asil de la Unió Europea en l'era post-Amsterdam³.

En la pràctica, aquest procés va ser complementat per la creació el 2004 de l'Agència Europea per a la Gestió de la Cooperació Operativa a les Fronteres Exteriors (FRONTEX, en les seves sigles en anglès)⁴. Les seves principals tasques s'enumeren en l'article 2 i inclouen la coordinació de la cooperació operativa entre els Estats Membres, l'assistència als Estats Membres per a la formació dels policies fronterers nacionals i un increment en l'assistència tècnica, dur a terme anàlisis de riscos i donar suport als Estats Membres en l'organització d'operacions conjuntes de retorn. El 2007, FRONTEX va ser complementada pels Equips d'Intervenció Ràpida a les Fronteres (RABIT, en les seves sigles en anglès)⁵, un mecanisme d'assistència operativa que actua amb celeritat durant un període de temps limitat quan un dels Estats Membres afronta una situació excepcional d'urgència i pressió derivada de l'arribada a les seves fronteres d'un nombre important de migrants que, de manera il·legal, intenta entrar dins del seu territori.

Aquest procés polític i operatiu s'ha traduït també en la incorporació en el Tractat de Lisboa de les bases legals necessàries per a la posada en marxa de les mesures que permetin desenvolupar l'"associació i cooperació amb tercers països amb la finalitat de gestionar els fluxos de persones que sol·licitin asil o protecció subsidiària o temporal"⁶. Per tant, una vegada que el Tractat de Lisboa entri en vigor, s'espera legislació en aquest àmbit i un conjunt d'acords internacionals amb tercers països. Els assumptes de protecció i control migratori que sorgeixin estaran així inserits millor en el marc legal i institucional de la Unió.

1. (1997) OJ C340

2. COM (2002) 703 final.

3. Document del Consell 14292/1/04 REV 1, Annex I, 8 de desembre de 2004.

4. Reglament del Consell (CE) No. 2007/2004 (2004) OJ L 349/1.

5. Reglament (CE) No. 863/2007 del Parlament Europeu i del Consell; (2007) OJ L 199/30.

6. Article 63(2) (g) del Tractat de Lisboa, esmena al Tractat de la Unió Europea i al Tractat que estableix la Comunitat Europea; (2007) OJ C306.

La “Zona Calenta” (Hot Spot): Reforçament del control de les fronteres externes de la UE amb Àfrica

El marc de cooperació en material de control migratori i asil descrit anteriorment s’ha desenvolupat particularment en el cas dels països d’Àfrica Occidental i del Nord, a causa de la proximitat fronterera i de les relacions existents entre els països de la Mediterrània en el marc de l’anomenat Procés de Barcelona (Gil-Bazo, 2006).

El Partenariat Euromediterrani inaugurat a la Conferència de Barcelona de 1995 va fixar objectius polítics a llarg termini que incloïen la cooperació política i de seguretat, a més de la cooperació en l’àmbit social, cultural i humà. El 2002, es va adoptar un Pla d’Acció a València que va donar més orientacions per reforçar la cooperació a la regió de la Mediterrània en tres assumptes principals relatius a Justícia i Afers Interns: migració, reformes judicials i lluita contra la criminalitat⁷. Aquesta estructura també va ser reforçada pel llançament el 2003 de la Política Europea de Veïnatge, dissenyada a partir de la cooperació ja existent i els acords d’associació amb tercers països⁸.

La prioritat atorgada per la Unió Europea a les relacions amb els seus socis mediterranis d’Àfrica del Nord respon al fet que aquesta regió és una de les principals rutes de trànsit a Europa, per terra i per mar. L’aproximació europea apunta no només a estrènyer les relacions entre la UE i Àfrica del Nord sinó també a enfortir la capacitat dels estats d’Àfrica del Nord per relacionar-se amb els seus propis veïns del sud, així com la capacitat dels països i regions africanes per oferir protecció. L’objectiu ocult és prevenir moviments migratoris secundaris i consisteix a evitar les arribades a Europa.

Aquesta aproximació de llarg abast cap als països d’Àfrica va concitar acord amb l’adopció per part del Consell Europeu, el desembre de 2005, de l’Enfocament Global sobre Migració⁹, les prioritats d’acció del qual es focalitzen a Àfrica i la Mediterrània i inclouen l’enfortiment de la protecció a la zona, l’increment del diàleg interinstitucional entre la UE i la Unió Africana sobre assumptes migratoris i la implementació efectiva de l’article 13 de l’Acord de Cotonou¹⁰ subscrit amb els països subsaharians, que imposa a ambdues parts l’obligació de readmetre qualsevol dels seus nacionals que es trobi il·legalment en el territori de l’altra part.

A l’atenció que la UE i els seus Estats Membres han posat en la migració irregular a la regió cal afegir l’augment en les activitats per part d’organitzacions internacionals, especialment l’Alt Comissionat de Nacions Unides per als Refugiats (ACNUR). El 2005, ACNUR va llançar una iniciativa, finançada per la UE, per analitzar el complex tema dels moviments de població des de l’Àfrica Subsahariana a Europa i el seu impacte en la protecció de refugiats. El projecte “Cap a un Espai de Protecció en el Nord d’Àfrica” es focalitza en la regió nord del continent (Algèria, Mauritània, Tunísia, Marroc i Líbia) i té tres objectius principals: augmentar el coneixement i la comprensió dels moviments de població via Àfrica del Nord; enfortir els mecanismes de protecció i de sol·licitud d’asil a la regió; i desenvolupar una estratègia multilateral per afrontar les conseqüències del rescat i la intercepció en el mar de vaixells carregats de persones que intenten arribar a Europa. ACNUR creu que “a causa que

7. El Pla d’Acció pot revisar-se a: http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/conf/val/action.pdf
8. COM (2003) 104 final.
9. Document 15914/05. Conclusió 3, Annex I.
10. Acord d’Associació entre els membres del Grup d’Estats d’Àfrica, Carib i el Pacífic, d’una banda, i la Comunitat Europea i els seus estats membres, de l’altra; (2000) OJ L317/3.

l'assumpte dels refugiats ha estat ignorat àmpliament a l'hora de valorar la migració de trànsit, comparativament se sap molt poc sobre el nombre potencial de refugiats que es barregen amb els migrants irregulars en els seus intents per arribar a Europa". El tema de la intercepció de vaixells en alta mar és complex i sovint poc tractat, ja que provoca preocupacions respecte a quin Estat és responsable dels sol·licitants d'asil que puguin anar al vaixell. En el marc d'aquest projecte, ACNUR intenta promoure una aproximació multilateral que involucri la Unió Europea, els països de trànsit i organitzacions internacionals rellevants¹¹.

Protecció en "Terra de Ningú" (No Man's Land)

Com s'ha esmentat anteriorment, els estats estan actuant amb més freqüència fora de les seves fronteres, també en alta mar, tant individualment com col·lectivament en un context de permanent ampliació d'acords multilaterals, incloses operacions a través de FRONTEX (Carrera, 2007; Jorry, 2007).

El conjunt de pràctiques vinculades a la "no arribada" de migrants planteja assumptes de diversa naturalesa legal, però el fet crucial és que el sistema en el seu conjunt es fomenta en una idea errònia: que les obligacions dels estats cap als migrants irregulars, inclosos els refugiats, no els vinculen completament fins que els individus no aconseguen entrar en l'Estat receptor. La interpretació que les obligacions dels estats cap als no nacionals estan lligades a l'existència d'un nexa territorial explica els creatius recursos ideats pels estats i les seves variades pràctiques per prevenir l'arribada física dels refugiats als seus territoris. Així es busca desplaçar el domini de la seva activitat fora del marc legal (constitucional o d'un altre tipus) de l'Estat i fora de l'escrutini dels tribunals domèstics (Nold, 2003).

No obstant això, fins i tot quan el control de la migració és una de les àrees tradicionals d'exercici de la sobirania estatal, està ben regulat que, encara que el dret dels no nacionals a entrar o romandre en un país no està garantit com a tal per la legislació internacional de drets humans, els estats han d'exercir el control de la immigració consistentment amb les seves obligacions en aquest àmbit¹². Aquest plantejament és consistent amb l'obligació imposada als estats pels instruments internacionals de drets humans per garantir els drets de tots els individus en el seu territori i subjectes a la seva jurisdicció¹³. Per tant, les obligacions dels estats en relació amb els no nacionals són vinculants quan aquests estiguin sota la seva jurisdicció (Wilde, 2005). Així mateix, la responsabilitat internacional dels estats per la comissió d'actes incorrectes és vinculant quan operen en aquest context, fins i tot quan actuen conjuntament i en el marc d'organitzacions internacionals (Goodwin-Gill, 2008).

De fet, organismes de supervisió internacional s'han manifestat en relació amb l'abast territorial i personal de l'aplicació del deure de protegir els drets humans individuals. La Cort Europea de Drets ha deixat clar que la transferència de competències a organitzacions internacionals o l'acció dins d'acords multilaterals no absol els estats de les seves responsabilitats enfront dels sol·licitants d'asil segons la legislació internacional en matèria de drets humans. Seria incompatible amb el propòsit i objecte del Conveni si els estats signants fossin alliberats de les seves responsabilitats que recull aquest d'acord amb el camp d'activitat de l'esmentada atribució¹⁴.

11. ACNUR Notícies, 1 de febrer de 2005.

12. *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, judici del 24 d'abril de 1985, para. 59.

13. Article 2 (1) Convenció Internacional de Drets Civils i Polítics (999 UNTntS 171); Article 1, Convenció Europea de Drets Humans i Llibertats Fonamentals (ETS No.5).

14. *T.I v. the United Kingdom*, 7 de març de 2000.

Així mateix, el Comitè de Drets Humans de Nacions d'Unides ha recordat als estats part de la Convenció Internacional de Drets Civils i Polítics que la norma general és que cadascun dels drets del Conveni ha de garantir-se sense discriminar entre ciutadans i estrangers, i encara que el Conveni no garanteix el dret dels estrangers a ingressar i residir en el territori d'un dels estats part, en algunes circumstàncies un estranger pot gaudir de la protecció del Conveni fins i tot en relació amb la seva entrada o residència, per exemple, quan estan en joc consideracions de no discriminació, prohibició de tracte inhumà o situacions respecte a la vida familiar¹⁵.

Aquesta posició ha estat reforçada en vista del creixent compromís dels estats en activitats fora dels seus territoris. El Comitè va prendre la iniciativa per clarificar aquests punts una vegada més, emfatitzant que "el gaudi dels drets garantits en el Conveni no està limitat als ciutadans dels estats que l'han subscrit, sinó que han d'estar a disposició de tots els individus sense importar la seva nacionalitat o condició d'apàtrida, com sol·licitants d'asil, refugiats, treballadors migrants i altres persones, que poden trobar-se en el territori o sota la jurisdicció d'un Estat part. Aquest principi també s'aplica a aquells dins de la competència o el control efectiu de les forces d'un Estat que actua fora del seu territori, sense importar les circumstàncies en què s'ha obtingut aquesta competència o control efectiu"¹⁶.

Una vegada establert que les obligacions internacionals poden vincular la responsabilitat d'un Estat en el context dels controls migratoris, la qüestió que sorgeix a vegades és quins, entre els drets humans reconeguts internacionalment, són aplicables extraterritorialment. En principi, qualsevol disposició vinculada a un acte de trasllat forçós o el rebuig d'entrada pot ser invocat per qualsevol persona amb independència del seu estatus migratori: "(...) considerant que una mesura d'extradició té conseqüències que poden afectar negativament el gaudi dels drets del Conveni es poden recordar, assumint que les conseqüències no són llunyanes, les obligacions d'un Estat signant sota la *garantia rellevant del Conveni*" (la cursiva és meua)¹⁷.

Les obligacions, per tant, dels estats vers els migrants irregulars, inclosos els refugiats, no només estan vinculades a la presència de la persona en el territori de l'Estat. Aquestes obligacions poden activar-se en qualsevol etapa del procés migratori, fins i tot abans que l'individu abandoni el seu país d'origen, des del moment en què entren en la jurisdicció de l'Estat en qüestió sempre que la mesura tingui conseqüències que afectin negativament el gaudi dels drets humans internacionalment reconeguts.

Llei internacional i protecció dels migrants irregulars abans i durant el procés de migració

Com s'ha destacat en els paràgrafs anteriors, encara que els estats són sobirans per controlar l'entrada i l'estada en els seus territoris, aquest poder no opera fora de les fronteres legals; més aviat al contrari, el poder dels estats per controlar la migració s'ha d'exercir de bona fe, fet que inclou obligacions en relació amb individus que encara no han deixat els seus països d'origen o que encara no han assolit el seu destí (Goodwin-Gill, 2004).

15. Comentari General HRC No. 15: La posició dels estrangers sota el Conveni, 1986, paràgrafs 2 i 5.
16. Comitè de Drets Humans de Nacions Unides, Comentari 31 sobre l'article 2 del Conveni: La naturalesa de l'Obligació Legal imposada als Estats part del Conveni, 21 d'abril de 2004, paràgraf 10.
17. *Soering v. the United Kingdom*, judici del 26 de juny de 1989, paràgraf 85.

No obstant això, la qüestió que apareix és en quin moment aquestes obligacions són vinculants. Els individus que desitgen abandonar els seus països poden superar les restriccions (com sancions als transportistes, règim de visats, etc.), les pràctiques d'intercepció i les limitacions d'entrada (basades en conceptes com de zona fronterera o tercer país segur). Només si ells superen aquests obstacles poden accedir als procediments que els permeten defensar el seu dret a quedar-se.

En el context de la migració, el dret més fonamental és el dret a deixar un país, fins i tot el propi, fet que es garanteix en l'article 12(2) del Conveni de Drets Civils i Polítics. El Comitè de Drets Humans ha fet notar que la pràctica dels estats –normes i mesures administratives– sovint afecta negativament el dret de les persones a abandonar un país, en particular, el propi. Com a conseqüència, s'ha indicat que és summament important que els estats informin de totes les restriccions legals i pràctiques que imposen al dret de sortida, tant a nacionals com a estrangers, perquè el Comitè pugui valorar si aquestes normes i pràctiques s'ajusten o no a l'article 12 del Conveni. Específicament, el Comitè ha sol·licitat als estats que en els seus informes habituals incloguin informació sobre les sancions que imposen als transportistes internacionals que traslladen als seus territoris persones sense els documents necessaris, sempre que les esmentades mesures afectin el dret de les persones a sortir d'un altre país¹⁸.

El dret a deixar el propi país pot ser afectat també per la imposició de règims de visat. La ja desapareguda Comissió Europea de Drets va deixar oberta la porta que els Estats subscriptors del Conveni Europeu de Drets haguessin d'assumir responsabilitats per les accions de les seves representacions diplomàtiques i consulars a l'exterior¹⁹, en suggerir que la denegació de visats a persones que anhelaven deixar els seus països d'origen sota algunes circumstàncies podia constituir una infracció al Conveni.

A més, l'acció d'un Estat –ja sigui de forma individual o col·lectiva–, que suposi exposar un individu a un tracte prohibit en qualsevol país pot vincular la responsabilitat dels estats per atemptar contra el dret del *non-refoulement* (no devolució) com han establert diferents instruments jurídics (Lauterpacht i Bethlehem, 2003).

En particular, l'article 3(1) del Conveni contra la Tortura inclou una prohibició d'exposar a qualsevol a situacions de tortura, en els següents termes: "Cap Estat signant d'aquesta Convenció expulsarà, retornarà (*refouler*) o extradirà persones a qualsevol Estat on existeixin fonaments substantius per creure que podria estar en risc de ser torturat".

El Comitè de Nacions Unides contra la Tortura ha desenvolupat un contundent cos jurídic sobre l'abast d'aquesta disposició, que es reflecteix també en l'article 3 del Conveni Europeu de Drets Humans i en l'article 7 del Conveni Internacional sobre Drets Civils i Polítics. Cal destacar que la prohibició de no exposar a una persona davant d'un risc real de tortura constitueix una norma de *ius cogens* i, per tant, no permet derogació o excepció, fins i tot en el context de seguretat nacional (Allain, 2001). Aquesta posició ha estat confirmada pel Comitè contra la Tortura²⁰ i la Cort Europea de Drets Humans²¹.

18. Comentari General UN HRC, No. 27.

19. Xv. Federal Republic of Germany, Aplicació 1611/62.

20. *Agiza v. Sweden*, Comunicació No. 233/2003, Decisió del 20 de maig de 2005.

21. *Saadi v. Italy*, Aplicació 13229/03, judici del 28 de febrer de 2008.

El sistema de garanties i proteccions seria ineficient si els individus no tinguessin la possibilitat legal i pràctica de portar els seus casos davant les autoritats nacionals competents. Per tant, l'article 13 del Conveni Europeu de Drets garanteix que "tota persona els drets i llibertats de la qual, reconeguts en aquest Conveni, hagin estat violats, té dret a la concessió d'un recurs efectiu davant una instància nacional". La Cort Europea de Drets ha interpretat que perquè una reparació sigui efectiva, ha d'implicar suspensió. La Cort ha deixat clar que la noció de recurs efectiu segons l'article 13 requereix que el recurs pugui prevenir l'execució de mesures contràries al Conveni i evitar els seus efectes potencialment irreversibles, ja que seria inconsistent amb l'article 13 que aquestes mesures fossin executades abans que les autoritats nacionals haguessin examinat si eren o no compatibles amb el Conveni²².

Conclusió

Aquest document ha examinat la naturalesa ampliada de la cooperació de la Unió Europea amb tercers països en la lluita contra la migració irregular per terra i mar, especialment des d'Àfrica. S'ha demostrat que, malgrat la percepció que els migrants irregulars en trànsit cap al seu lloc de destí entren en una espècie de "llimbs legal", la llei internacional, i en particular la legislació internacional sobre drets humans, obliga els estats en l'exercici dels seus poders per controlar la immigració irregular i pot conduir a responsabilitats internacionals per la realització d'un acte internacionalment il·lícit quan un dret humà internacionalment reconegut es veu limitat per una mesura de control migratori. En particular, s'han d'examinar el dret a abandonar qualsevol país, el dret a estar lliure de tortura (fins i tot en el context de *non refoulement*) i el dret a un recurs efectiu.

Per tant, l'afer en joc no és la carència d'un marc legal aplicable a aquests casos, sinó la falta de responsabilitat en la qual poden caure els estats en actuar fora de les seves fronteres i, per tant, fora de l'escrutini del seu propi marc institucional, inclòs el control judicial de les accions de l'Estat.

Referències bibliogràfiques

ALLAIN, Jean. "The jus Cogens nature of non-refoulement". *International Journal of Refugee Law*. Vol. 13. No. 4 (2001). P. 533-558.

CARRERA, Sergio. "EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of irregular immigration in the Canary Islands". *CHALLENGE Paper Series*. (Març 2007).

GIL-BAZO, María-Teresa. "The Practice of Mediterranean States in the context of the European Union's justice and Home Affairs External Dimension. The Safe Third Country Concept Revisited". *International Journal of Refugee Law*. Vol. 18. No. 3-4 (2006). P. 571-600.

GOODWIN-GILL, Guy. "The Extraterritorial Processing of Claims to Asylum or Protection: The Legal responsibilities of States and International Organisations". *The University of Technology Sydney Law Review* (2008). (In print - Copy on file with author).

22. *Conka v. Belgium*, judici del 15 de gener de 2002, paràgraf 79.

GOODWIN-GILL, Guy. "State responsibility and the "Good Faith" obligation in International Law". A: FITZMAURICE, Malgosia i SAROOSHI, Dan (eds.) *Issues of State Responsibility before International Judicial Institutions*. Oxford: Hart, 2004. P. 75-104.

JORRY, Hélène. "Construction of a European institutional Model for Managing operational Cooperation at the EU's External Borders: is the FRONTEX Agency a decisive step forward?". *CHALLENGE Paper Series* (Març 2007).

LAUTERPACHT, Sir Elihu i BETHLEHEM, Daniel. "Scope and Content of the Principle of refoulement: opinion". A: FELLER, Erika, TÜRK, Volker, i NICHOLSON, Frances (eds.) *Refugee Protection in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 89-177.

NOLL, Gregor. "Visions of the Exceptional: Legal and theoretical issues raised by transit processing centres and protection zones". *European Journal of Migration and Law*. No. 5 (2003). P. 303-342.

WILDE, Ralph. "Legal 'Black hole'?: Extraterritorial state action and international treaty law on civil and political rights". *Michigan Journal of International Law*. Vol. 26. No. 3 (2005). P. 739-8.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

La lluita contra la immigració irregular.

Gestió de les fronteres exteriors de la Unió Europea: FRONTEX i els
desafiaments que planteja la immigració irregular.

Miriam Mir

GESTIÓ DE LES FRONTERES EXTERIORS DE LA UNIÓ EUROPEA: FRONTEX I ELS DESAFIAMENTS QUE PLANTEJA LA IMMIGRACIÓ IRREGULAR

Miriam Mir

Assistent de recerca en la Secció de Justícia i Afers d'Interior al Centre for European Policy Studies (CEPS) de Brussel·les

La Unió Europea està desenvolupant un model de gestió de fronteres dirigit a ser una “resposta global i integrada” als desafiaments que sorgeixen de la immigració irregular a través de les fronteres comunes exteriors. Dins d'aquest model, les fronteres marítimes meridionals constitueixen un dels objectius fonamentals.

La prioritat que s'ha fixat en les fronteres exteriors ha tingut lloc juntament amb l'aparició d'un “plantejament global sobre la migració”. Un plantejament que es dirigeix a assegurar una resposta multifacètica que cobreix totes les dimensions relatives a la immigració, amb especial atenció a la mobilitat irregular de nacionals de tercers països provinents d'Àfrica. Aquesta política europea sembla estar basada en dos enfocaments diferents, però estretament interrelacionats i complementaris entre ells: d'una banda, un enfocament integrat per a la gestió de les fronteres territorials comunes i, de l'altra, una política global que inclogui tots els aspectes de la immigració.

En aquest article oferiré algunes reflexions i plantejaré diverses qüestions sobre aquests enfocaments, centrant-me en la naturalesa, àmbit i implicacions pràctiques de la implementació del *model de gestió integrada de les fronteres* i de la seva relació amb la *política comuna d'immigració* que s'està elaborant en l'àmbit europeu.

En la primera secció proporcionaré una breu introducció sobre els últims desenvolupaments en les polítiques europees, i veurem com s'ha anat consolidant una associació estreta entre la gestió integrada de les fronteres exteriors comunes de la UE i la política europea d'immigració. Tal com argumentarem, una de les premisses dominants que s'amaga darrere d'aquest discurs polític, aparentment renovat, és l'augment de la seguretat a les fronteres territorials europees a través d'un increment en l'ús de mesures coercitives i de la tecnologia per a la vigilància, així com el desplegament d'un sistema d'accions portat a terme sota el comandament de l'Agència Europea de Control de Fronteres Exteriors dels Estats Membres de la Unió Europea –més coneguda com a FRONTEX.

En la segona secció avaluarem com FRONTEX es presenta com a principal eina institucional responsable per dur a terme aquesta gestió de

L'autora voldria agrair a Sergio Carrera (CEPS) els seus comentaris i la seva inestimable ajuda en la realització d'aquest article

les fronteres europees. L'augment de les seves competències i les seves capacitats es concep a nivell oficial com una condició fonamental per a l'èxit d'un "Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia", i per materialitzar el model europeu de gestió de les fronteres. Exposarem les debilitats i llacunes que l'Agència europea ha d'afrontar a l'hora de realitzar les seves activitats i operacions.

Finalment, en la tercera secció, presentarem una sèrie de vulnerabilitats característiques de les "Operacions Conjunes" coordinades per FRONTEX, prenent com a exemple l'operació HERA, a les illes Canàries (Espanya), que de moment ha estat l'acció de més llarga durada coordinada per FRONTEX. Per mitjà d'aquest cas pràctic, reflectirem com la cooperació operativa coordinada per FRONTEX troba la seva base legal en una "dimensió externa", i acull un procés d'exteriorització o "extra-territorialitat" de les fronteres europees que va expandint aquest control cap als territoris marítics dels països africans. L'exteriorització de la gestió de fronteres també implica un domini sobre la mobilitat dels nacionals de tercers països sense establir, de vegades, el seu estatus legal. Mirarem les veritables implicacions que aquesta pràctica institucionalitzada de control prefronterer està tenint en termes de drets humans i dret comunitari.

Una "resposta global i integrada" al fenomen de la immigració irregular

La idea de millorar la gestió de les fronteres de la UE ha anat adquirint importància els últims anys. Actualment, veiem reflectida aquesta idea en el nou Tractat de Lisboa (en vigor des de l'1 gener de 2009), en el seu article 62.c, on s'estableix que "la Unió desenvoluparà una política que tindrà per objectiu: c. instaurar progressivament un sistema integrat de gestió de les fronteres exteriors"¹.

Així mateix, una de les principals prioritats de la Presidència Portuguesa de la UE, identificades en el seu programa, és "la millora de la gestió integrada de les fronteres" per afrontar "la lluita contra la immigració il·legal i el tràfic de persones"². Una prioritat que no és del tot nova, ja que s'ha anat recollint al llarg de les últimes presidències. Precisament va ser la presidència finlandesa (segon trimestre 2006) la que va fer un considerable esforç per consolidar el concepte de Gestió Integrada de les fronteres³, establint que "la gestió de les fronteres exteriors" ha de ser integrada i cobrir tots els aspectes relacionats amb les fronteres, fins i tot els riscos que se suposa que ha d'afrontar la UE. Per assolir el compliment d'aquests dos objectius, la UE buscarà el reforç d'"una àrea de vigilància", fent un ús coercitiu del control de les fronteres i de la vigilància com a principals instruments (Hobbing, 2006).

De fet, la crida a assegurar una resposta global que cobris totes les dimensions rellevants de la immigració, ja va ser adoptada en la reunió del Consell Europeu de desembre de 2005⁴. El Consell va definir en aquella reunió el plantejament global sobre la migració amb el propòsit de reduir els "fluxos d'immigració il·legal i la pèrdua de vides humanes, garantir que els migrants il·legals retornin sans i estalvis, fomentar unes solucions permanents per als refugiats i potenciar la capacitat per gestionar millor la immigració".

1. Diari Oficial de la Unió Europea C306. 17 de desembre de 2007. 2007/C 306/01. ISSN 1725-244X.
2. Presidència portuguesa del Consell de la UE. "prioritats de la Presidència Portuguesa". *Una Unió més forta per a un Món Millor (A Stronger Union for a Better World)*. Juliol-desembre 2007 [en línia]: http://www.eu2007.pt/UE/vEN/presidencia_Conselho/priorppUE/.
3. Conclusions de la Presidència, Consell Europeu de Brussel·les, 14 i 15 de desembre de 2006, 16879/1/06 REV1, CONCL 3, Brussel·les, 12 de febrer de 2007.
4. Conclusions de la Presidència, Consell Europeu de Brussel·les, 15914/1/05 REV1, CONCL 3, Brussel·les, 30 de gener de 2006.

Com a resposta a aquesta crida per part del Consell Europeu, el novembre de 2006, la Comissió Europea va presentar dues comunicacions sobre aquest tema. En primer lloc, trobem la Comunicació sobre el "Reforç de la gestió de les fronteres marítimes meridionals de la Unió Europea"⁵. Aquesta Comunicació presentava una sèrie de recomanacions polítiques destinades a fomentar mesures operatives per tractar amb la immigració irregular i reforçar "el control i la vigilància" de la frontera marítima meridional d'Europa. A més, en relació amb el control de les fronteres marítimes, la Comissió va ressaltar que calia adoptar dos enfocaments: 1) mesures operatives dirigides a "combatre la immigració irregular", i reforçar el control i la vigilància de les fronteres marítimes exteriors; i 2) crear una dimensió exterior basada en les relacions existents i la cooperació amb països tercers.

Segons la Comissió Europea: "Les activitats operatives dissenyades per lluitar contra la immigració il·legal s'han d'entendre en el context més ampli de l'enfocament global respecte de la immigració". La gestió de les fronteres és, per tant, una part integral de la política europea sobre immigració irregular. En vista d'això i seguint les directrius proposades en les conclusions del Consell Europeu sobre l'Enfocament Global de la Migració⁶, la Comissió va publicar una altra Comunicació, el novembre de 2006, titulada "El Plantejament global sobre la migració un any després"⁷. Aquesta Comunicació va oferir una visió general de les accions polítiques europees centrades principalment en la regió d'Àfrica i la Mediterrània. Replantejava la importància d'una "gestió integrada de les fronteres marítimes", i el seu reforç en "la lluita contra la immigració il·legal".

Així doncs, una vegada més podem veure com el Plantejament Global sobre la Migració se centra, abans que res, en accions a Àfrica i la Mediterrània. En general, l'estratègia dirigida per la UE, sobretot pel Consell, és aprovar accions concretes amb la intenció d'incrementar la cooperació entre els països membres i països tercers.

De fet, ambdós enfocaments, l'integrat i el global, constitueixen una innovadora estratègia política i discursiva d'àmbit europeu, el propòsit real de la qual és presentar d'una manera més "elegant" la visió conforme al fet que més mesures de seguretat a les fronteres marítimes meridionals externes comunes són la "solució" més plausible als desafiaments i dilemes que actualment Europa està afrontant en les àrees frontereres. A més, això es tradueix a nivell oficial com l'ingredient crucial d'una anomenada "política exhaustiva sobre immigració irregular". En l'última Estratègia Política Anual per al 2008 publicada per la Comissió Europea⁸, es reforça aquesta tendència quan s'estableix que la Comissió ha demostrat la seva capacitat per a la creació de "mesures dirigides a donar suport als Estats Membres per gestionar les fronteres exteriors de la UE i afrontar la immigració" (Carrera i Geyer, 2007).

El model de gestió integrada de fronteres i l'actual política europea sobre immigració irregular legitimen la pràctica i la promoció d'un paradigma de control i vigilància, l'aplicació del qual, mitjançant sistemes com cooperació operativa, anàlisi de riscos i intercanvi d'informació, obre una sèrie de preocupacions en relació amb el principi de legalitat i transparència, de la mateixa manera que la conformitat amb els drets humans i la legislació comunitària europea sobre fronteres (Mitsilegas, 2007).

5. Comunicació de la Comissió sobre el "Reforç de la gestió de les fronteres marítimes meridionals de la Unió Europea", COM(2006) 733 final, Brussel·les, 30 de novembre de 2006.
6. Conclusions de la Presidència, Consell Europeu de Brussel·les, 15 i 16 de desembre 2005, 15914/1/05 REV1, CONCL 3, Brussel·les, 30 de gener de 2006.
7. Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu, "El Plantejament global sobre la migració un any després: Cap a una política global europea en matèria de migració", COM(2006) 735 final, Brussel·les, 30 de novembre de 2006.
8. Comunicació de la Comissió al Consell Europeu, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions, *Estratègia Política Anual per a 2008*, COM(2007) 65 final, Brussel·les, 21 de febrer de 2007.

En aquest model europeu, FRONTEX es presenta com “l’actor institucional” encarregat de posar en pràctica el paradigma integrat i global. L’enfocament d’aquesta institució vers el “reforç de la gestió de les fronteres marítimes meridionals exteriors” ha estat clar des del principi de les seves activitats (octubre 2005), per mitjà de l’establiment de les operacions marítimes conjuntes, anàlisis de risc i estudis de viabilitat. Com mostrarem en la secció següent, les competències atribuïdes a FRONTEX pateixen una sèrie de debilitats relacionades amb la seva naturalesa, àmbit i impacte.

FRONTEX: Afrontant els desafiaments imposats per la immigració irregular

9. Reglament (CE) No. 2007/2004 del Consell, de 26 d’octubre de 2004, pel qual es crea una Agència Europea per a la gestió de la cooperació operativa en les fronteres exteriors dels Estats membres de la Unió Europea.
10. Reglament (CE) No. 2007/2004 del Consell, de 26 d’octubre de 2004, pel qual es crea una Agència Europea per a la gestió de la cooperació operativa en les fronteres exteriors dels Estats membres de la Unió Europea. L’Art. 8 estableix que “(...) qualsevol Estat membre enfrontat a una situació que exigeixi una assistència operativa i tècnica reforçada per complir les seves obligacions en matèria de control i vigilància de les seves fronteres exteriors podrà sol·licitar l’assistència de l’Agència”. La Comissió Europea també té un paper important dins de la gestió de Frontex, ja que té dos representants a la Junta de gestió.
11. *Diari Oficial de la Unió Europea*. C306. 17 de desembre de 2007. 2007/C 306/01. ISSN 1725-244X. Article 63 estableix que “Les polítiques de la Unió esmentades en aquest capítol i la seva execució es regiran pel principi de solidaritat i de repartiment equitatiu de la responsabilitat entre els Estats Membres, també en l’aspecte financer. Cada vegada que sigui necessari, els actes de la Unió adoptats en virtut del present capítol contindran mesures apropiades per a l’aplicació d’aquest principi”.
12. Amb base a l’art. 7 del Reglament (CE) No. 2007/2004, que estableix que “L’Agència establirà i gestionarà, de manera centralitzada, un inventari de l’equip tècnic de control i vigilància de les fronteres exteriors que pertany als Estats Membres, que aquests estiguin disposats a posar voluntàriament i temporalment a disposició d’altres Estats Membres que ho sol·licitin, previ anàlisi de les necessitats i riscos per part de l’Agència.

FRONTEX es defineix com una entitat comunitària apolítica i d’intel·ligència, amb la finalitat de fer operativa l’estratègia de gestió de les fronteres de la UE⁹. El seu paper més important és coordinar operacions conjuntes basades en anàlisis de riscos (que es mantenen en secret). A més, destaquen altres tasques com assistir als Estats Membres en circumstàncies que requereixin assistència tècnica i operativa a les fronteres exteriors; i proveir els Estats Membres del suport necessari en l’organització d’operacions conjuntes de retorn.

Per tant, encara que els Estats Membres romanguin al càrrec de la gestió de les seves fronteres, FRONTEX serà l’encarregada de coordinar la cooperació entre ells, i assegurar que els Estats Membres involucrats en aquestes operacions actuïn d’acord amb les obligacions legals europees i internacionals (Jorry, 2007). Tot i així, quan observem el desenvolupament de les operacions portades a terme, trobem certes pràctiques que mereixen ser examinades detalladament.

FRONTEX és suposadament una entitat comunitària apolítica (Carrera, 2007). No obstant això, veurem que la seva capacitat d’acció, sobretot en la seva competència de coordinació, depèn bàsicament de la cooperació/solidaritat proporcionada pels Estats Membres, ja que són ells els qui tenen la sobirania sobre les seves fronteres exteriors (Guild, 2003). De fet, FRONTEX només pot actuar sota requeriment dels Estats Membres (art. 8 del seu reglament) o bé iniciar les seves pròpies accions, basant-se en les seves anàlisis de riscos, però sempre en cooperació amb els Estats Membres implicats¹⁰.

Fins ara l’agència europea no disposava de recursos propis i els Estats Membres no estaven sota cap obligació legal de col·laborar en les operacions proposades per FRONTEX. Així doncs, no ostentava la capacitat d’iniciar o coordinar accions sense que abans els Estats Membres decidissin proporcionar els recursos necessaris per a això, el que comportava una falta d’intervenció ràpida. Ara, amb el nou Tractat de Lisboa, veiem que en el seu article 63 s’inclou una clàusula on s’apel·la expressament a aquest principi de solidaritat¹¹. Concretament, s’estableix que les polítiques de la Unió esmentades en el capítol relatiu als controls a les fronteres, asil i immigració, i la seva respectiva execució, “es regiran pel principi de solidaritat i de repartiment equitatiu de la responsabilitat entre els Estats Membres”.

A l’hora de buscar una millora a aquesta debilitat, a la reunió dels ministres de Justícia i Afers d’Interior (JAI) de febrer de 2007, es va promoure l’establiment d’un registre centralitzat d’equip tècnic (CRATE)¹².

Aquest inventari recull tot el material tècnic que els diferents Estats Membres estan disposats a posar temporalment a disposició d'un altre Estat Membre que ho requereixi. Segons informacions publicades per FRONTEX, actualment el CRATE ha rebut la col·laboració de 21 Estats Membres que han proporcionat al voltant de 21 avions, 25 helicòpters, més de 100 vaixells, a més de radars, vehicles, cambres infraroges i altres equips d'alta tecnologia¹³.

De la mateixa manera, les capacitats de FRONTEX també es veuen reforçades amb la creació dels equips d'intervenció ràpida a les fronteres (RABIT)¹⁴, que estaran formats per guardes fronterers que pertanyen a les seves respectives forces nacionals, els quals hauran d'estar disposats a ser membres de l'equip format per FRONTEX en un termini màxim de cinc dies. Com passa amb el CRATE, els Estats Membres hauran de contribuir amb una llista d'agents fronterers disponibles per a l'Agència en qualsevol moment.

La creació d'aquests equips es basa en donar una resposta ràpida al requeriment d'un Estat Membre que estigui afrontant una situació urgent i excepcional en les seves fronteres exteriors. En aquestes situacions, l'Agència donarà suport mitjançant el desplegament de guardes fronterers i d'assistència tècnica, per un període limitat de temps.

Així doncs, és veritat que amb la creació d'aquests equips i el nou registre d'equip tècnic es pretén proveir FRONTEX dels recursos necessaris per intervenir de manera ràpida i sense necessitat d'haver d'organitzar quins seran els recursos posats a la seva disposició o d'apel·lar a la solidaritat dels altres Estats Membres. De moment, l'únic desplegament realitzat per aquests equips, en forma de simulació, s'ha portat a terme a l'aeroport de Porto (Portugal), el novembre de 2007, i van col·laborar 16 Estats Membres¹⁵. No obstant això, la creació d'aquests equips encara continua plantejant algunes qüestions; concretament, és important conèixer quines seran les competències i les responsabilitats que tindran aquests agents i, sobretot, si aquests agents tindran un entrenament adequat amb vista a la identificació de grups especialment vulnerables, com poden ser les persones que sol·licitin asil o les persones que han estat objecte de trànsit.

Addicionalment a les operacions conjuntes, i a causa de la consideració de la frontera marítima meridional com "una àrea d'alt risc on la immigració irregular per via marítima és freqüent", basant-se en l'estudi de viabilitat MEDSEA, la Comissió Europea va anunciar el maig 2007 l'establiment d'una Xarxa de Patrulles Costaneres¹⁶. Aquesta Xarxa va dirigida a la creació d'una cooperació operativa permanent i té com a principal objectiu l'intercanvi d'informació estratègica i tàctica entre els Estats Membres. En aquest cas, FRONTEX juntament amb alguns Estats Membres com Portugal, Espanya, França, Eslovènia, Malta, Grècia i Xipre, opten per un enfocament regional basat en una cooperació bilateral amb els estats veïns. L'objectiu principal és "detectar i interceptar les persones que arribin als territoris dels Estats Membres, assegurant el salvament de vides en el mar, i a més obtenir una visió general dels fluxos de persones que entren o surten de l'àrea". En aquesta Xarxa, els Estats Membres duran a terme activitats de vigilància i patrulla fent ús del seu propi equip tècnic, mentre que FRONTEX proveirà d'assistència en la preparació dels plans operatius,

13. Nota de Premsa, *Frontex-Facts and Myths*, Ilkka Laitinen, 11 de juny de 2007 [en línia]: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art26.html

14. Reglament (CE) No. 863/2007 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de juliol de 2007, pel qual s'estableix un mecanisme per a la creació d'equips d'intervenció ràpida a les fronteres i que modifica el Reglament (CE) No. 2007/2004 del Consell respecte a aquest mecanisme i regula les funcions i competències des agents invitats. Fins al moment cap Estat Membre ha sol·licitat l'enviament d'equips RABIT

15. En aquesta simulació van col·laborar: Àustria, Bèlgica, Bulgària, Xipre, Estònia, Finlàndia, França, Alemanya, Hongria, Itàlia, Lituània, Malta, Països Baixos, Romaniaa, Eslovàquia i Espanya. Nota de Premsa, *Rapid Border Intervention Teams first time in action*, Frontex, 6 de novembre de 2007 [en línia]: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art29.html

16. Nota de *European Patrols Network*, Frontex, 24 de maig de 2007 [en línia]: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art25.html

definint les àrees geogràfiques que han de ser cobertes, i decidirà sobre la intensitat i ús dels recursos. En la pràctica, la frontera marítima meridional es dividirà en diverses zones de patrulla que cobriran permanentment la vigilància a gairebé tota la Mediterrània, i cada zona estarà coordinada per un centre nacional de comandament. Segons el Programa de Treball de FRONTEX per al 2008¹⁷, el següent pas per a l'aplicació total de la Xarxa de Patrulles serà la creació de centres de coordinació nacionals, que coordinin permanent les activitats de totes les autoritats nacionals que desenvolupin tasques de control de fronteres exteriors en la mateixa zona. No obstant això, sembla que, mitjançant aquesta Xarxa, FRONTEX pretén aconseguir una vigilància permanent a la Mediterrània, on l'Agència podria intervenir en la planificació de les operacions, en comptes de voler portar a terme la coordinació d'operacions de caràcter temporal, basant-se en situacions o moments concrets d'especial necessitat. A més, observem que amb la creació d'aquesta Xarxa es promou que un grup d'estats cooperin entre si en àmbits de vigilància costanera, inclosa la vigilància en mar obert, sense la col·laboració dels altres Estats Membres.

Seguint aquest patró dissenyat per intensificar encara més la vigilància a les fronteres exteriors marítimes meridionals, la Comissió Europea, en la seva Comunicació sobre el Reforç de la gestió de les fronteres marítimes meridionals de la UE, va promoure també la creació d'un sistema europeu comú de vigilància de les fronteres (EUROSUR), basat en l'estudi de viabilitat BORTEC. Iniciativa que està sent preparada per la Comissió Europea i que s'inclou en el seu Programa legislatiu per al 2008¹⁸.

Aquest sistema consistirà a "(...) unificar els sistemes nacionals de vigilància que s'utilitzen actualment a les fronteres exteriors marítimes meridionals" i millorar l'intercanvi d'informació entre les autoritats que intervinguin en el control de la frontera exterior. Dins del marc d'aquest sistema, també s'està estudiant la possibilitat que participin tercers països i utilitzar les tecnologies modernes existents, com el Sistema Europeu de Satèl·lits de l'Agència Espacial Europea i el Sistema de Navegació Global (GALILEO). Per tant, podem apreciar que l'estratègia de la UE, en l'anomenada "lluita contra la immigració irregular", va dirigida cada vegada més a incorporar l'ús de l'alta tecnologia i dels intercanvis d'informació.

Així doncs, veient els últims desenvolupaments que han tingut lloc des de la creació de l'Agència el 2004, observem que FRONTEX se centra cada vegada més en la vigilància i la seguretat de les fronteres exteriors de la UE a l'hora de donar una resposta al fenomen de la immigració, per la qual cosa la intersecció entre immigració i seguretat cada vegada sembla més clara (Anderson i Bigo, 2003). Per aquest motiu, i ja que FRONTEX és l'encarregada de coordinar les operacions conjuntes dirigides a "controlar", a gestionar les seves fronteres exteriors, creiem que aquestes accions han de ser objecte d'examen ja que poden tenir implicacions en relació amb els drets humans i vulnerar els drets dels immigrants, com pot ser el dret a l'asil i a la protecció en cas de devolució, expulsió o extradició, establerts en la Carta dels Drets Fonamentals¹⁹.

Finalment, proporcionarem algunes reflexions crítiques sobre les competències i funcions de l'Agència durant el desenvolupament de les operacions conjuntes. Concretament, com a cas pràctic, ens centrarem en l'operació HERA que va tenir lloc a les illes Canàries.

17. Frontex programme of Work 2008 [en línia]: http://www.frontex.europa.eu/work_programme

18. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, Programa legislatiu i de treball de la Comissió per al 2008, COM(2007) 640 final, Brussel·les, 23 d'octubre de 2007.

19. *Diari Oficial de les Comunitats Europees*, C364, 18 de desembre de 2000, 2000/C 364/01, ISSN 0257-7763. Articles 18 i 19 de la Carta dels Drets Fonamentals de la UE. La Carta dels Drets Fonamentals de la UE tindrà un efecte vinculant a l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa.

El cas de les illes Canàries

El maig de 2006, Espanya va requerir l'assistència de FRONTEX fent ús del mecanisme establert en l'article 8 de la Regulació de FRONTEX. No obstant això, a causa de la falta de cooperació de diversos països de la UE, i els diversos requeriments administratius, no va ser fins al juliol de 2006 quan FRONTEX va posar en marxa la coordinació de l'operació conjunta a la frontera marítima sud, anomenada HERA²⁰. Aquesta operació ha consistit en quatre fases (Hera I, Hera II, Hera III) i actualment ens trobem en l'anomenada Hera 2007. Aquestes operacions en el seu conjunt han representat l'operació més duradora duta a terme per l'Agència.

Des del principi, l'operació Hera ha estat objecte de diversos conflictes. D'una banda, la falta de solidaritat per part de diversos Estats Membres al principi de l'operació i, de l'altra, la forta "dimensió externa" que ha caracteritzat l'operació HERA en externalitzar el control i la prevenció de la mobilitat de nacionals de tercers països fora del territori comú europeu (Izquierdo, 2000).

En un principi, l'objectiu prioritari de l'operació Hera era reforçar el control i vigilància de la zona compresa entre la costa occidental i les costes africanes (concretament, entre Canàries, d'una banda, i Mauritània, Senegal i Cap Verd de l'altra), mitjançant patrulles en aquesta àrea, juntament amb les autoritats dels tercers països implicats. A més de les patrulles, es va realitzar un desplegament d'experts per part dels diferents Estats Membres, els quals van procedir a assistir a la identificació dels immigrants que arribaven a les illes. No obstant això, el principal objectiu va semblar ser dissuadir els *cayucos* de deixar les costes africanes i facilitar el retorn dels immigrants.

Un dels primers problemes sorgits va ser la baixa solidaritat oferta per alguns Estats Membres a l'hora de col·laborar en aquesta operació. Com hem comentat anteriorment, els recursos tècnics de FRONTEX depenen completament del suport rebut dels Estats Membres, per la qual cosa, en aquell temps, l'Agència es va trobar sense els recursos suficients per cobrir la vigilància al llarg de la frontera marítima meridional. Al principi de l'operació només tres Estats Membres van oferir el seu suport en l'operació: Itàlia, Portugal i Finlàndia²¹.

Per la seva banda, les patrulles en les àrees costaneres del Senegal, Mauritània, Cap Verd i les Canàries també han estat font de conflictes destacats. Aquesta operació s'ha basat en acords bilaterals entre Espanya i Mauritània i Senegal, respectivament. Però, quins han estat els principals aspectes continguts en aquests acords? Quin ha estat el principal interès del control de les aigües territorials africanes? I sota quina jurisdicció FRONTEX proveeix assistència en aquestes operacions? S'han signat acords sobre migració legal, retorn voluntari o readmissió, tanmateix, l'actual contingut dels memoràndums signats per Espanya amb Mauritània i Cap Verd que regulen les bases per les quals les autoritats espanyoles o FRONTEX poden realitzar accions de vigilància en territori africà, sembla que es manté en secret, el que és una pràctica qüestionable. Aquests memoràndums poden proveir provisions relatives a vigilància, control de les fronteres o els deures i responsabilitats dels agents, qüestions que haurien d'estar subjectes a avaluació per veure si es compleixen amb el Dret Comunitari i Internacional i amb el Codi de Fronteres Schengen²².

20. Espanya participa en diverses operacions coordinades per Frontex: HERA, centrada en les illes Canàries; HERMES, Immigració irregular entre les costes del nord d'Àfrica i les de Sardenya i Balears; MINERVA, des del Marroc cap al sud d'Espanya (Ceuta, Algesires, Almeria).
21. Al principi, Alemanya, Àustria, Finlàndia, França, Grècia, els Països Baixos, Itàlia, Portugal i el Regne Unit van acordar participar en l'operació.
22. Reglament (CE) N. 562/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 15 de març de 2006, pel qual s'estableix un codi comunitari relatiu al règim d'encreuament de fronteres per les persones (Codi de Fronteres Schengen). Aquest Reglament refunda el cabal existent en matèria de control fronterer de les persones. Té per objecte consolidar i desenvolupar l'aspecte legislatiu de la política de gestió integrada de les fronteres, precisant les normes relatives a l'encreuament de les fronteres exteriors i el restabliment dels controls en les fronteres interiors. Així mateix, inclou una sèrie de drets i garanties en el moment que es rebutja l'entrada al territori.

La resposta a la segona pregunta, –quin és l'interès a controlar les aigües africanes–, sembla estar enfocada principalment a raons polítiques i interessos per part dels actors implicats. Es busca així controlar els fluxos migratoris des del seu punt d'origen i trànsit, establir acords de cooperació i de readmissió amb aquests tercers països i, finalment però no menys important, els interessos econòmics implicats.

Finalment, i en relació amb l'última pregunta, FRONTEX hauria de proveir el marc legal amb què s'estan portant a terme aquestes operacions que van més enllà de les fronteres europees. En trobar-nos fora del territori comunitari, hem de conèixer quines garanties s'apliquen. Les fronteres exteriors de la UE són, per definició, les fronteres dels estats veïns, per la qual cosa les accions que la UE porti a terme en relació amb la gestió de la frontera comuna exterior tindran conseqüències immediates i altament controvertides per als estats veïns de la UE amb els quals s'estan intentant mantenir bones relacions.

A causa que les illes Canàries està considerada una de les àrees més crítiques, segons FRONTEX, aquesta ha anat prolongant l'operació. Però és amb l'inici de l'operació Hera III (gener-abril 2007) que es va incorporar una nova dimensió. I és que, a més de la vigilància, patrulla i la identificació d'immigrants, els experts desplegats a la zona també van portar a terme entrevistes amb els immigrants irregulars, dirigides a obtenir detalls sobre pràctiques d'extorsió i explotació per part d'oportunistes que ofereixen el transport en *cayucos*. Segons la informació recollida per FRONTEX, i cito, "la informació recollida durant les entrevistes va permetre elaborar mesures a nivell nacional en contra de facilitar la immigració irregular i, per tant, poder arrestar els extorsionadors". No obstant això, en la pràctica sembla que aquestes entrevistes encara continuen tenint com a objectiu principal facilitar el retorn dels immigrants irregulars una vegada han estat identificats.

Actualment, tant en el programa de treball de FRONTEX per al 2007²³ com per al 2008, l'Agència ha decidit dur a terme operacions a llarg termini a la Mediterrània, les quals tindran lloc en fases que comprenen les estacions amb més moviment. En el cas d'Hera, actualment ens trobem en la segona fase, l'anomenada HERA 2007, que consisteix una altra vegada en la vigilància, identificació i entrevistes. Però, quin ha estat el principal resultat obtingut de l'operació Hera? Segons Ilkka Laitinen (director de FRONTEX), "hi ha hagut una important disminució en el nombre d'arribades durant l'operació i més d'un miler de vides salvades²⁴". No obstant això, hauríem de tenir en compte que durant els transcurso de l'operació Hera s'han calculat més de 900 morts en les aigües de l'oceà Atlàntic i més de 1.100 immigrants han estat desviats de tornada als seus punts d'origen en els ports de les costes occidentals africanes²⁵.

23. Escrit de la Secretaria General del Consell de la UE, Frontex Work Programme 2007, 6642/07, LIMITE, FRONT 24, COMIX 211, Brussel·les, 22 de febrer de 2007
24. Nota de Premsa, Hera III Operation, Frontex, 13 d'abril de 2007 [en línia]: http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art21.html
25. Informe de l'Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA), Derechos Humanos en la frontera Sur 2007, Sevilla, 2007 [en línia]: <http://www.apdha.org/media/informeinmigra07.pdf>

Conclusions

Per concloure, voldria afegir que, en general, hem observat que en els últims desenvolupaments de les polítiques europees, el reforç de les mesures de seguretat ha estat presentat com la solució als desafiaments que la UE està afrontant en les seves fronteres exteriors. Estem davant d'una política de seguretat que promou més vigilància, més intercanvis d'informació, més cooperació operativa basada en anàlisis de riscos i

més utilització de tecnologies, en comptes de mirar el fenomen de la immigració irregular des d'una perspectiva dels drets humans i d'Estat de dret²⁶. Per tant, s'haurien d'incorporar més esmenes als drets humans i una millor aplicació dels principis de l'Estat de dret per poder donar un enfocament millor a la gestió de les fronteres i al tracte donat al fenomen de la immigració irregular.

A més, hi ha una preocupant falta de claredat en relació amb la responsabilitat que FRONTEX té per assegurar que els Estats Membres implicats en les seves operacions apliquin correctament les provisions establertes en el dret comunitari i en el dret internacional. Per aquest motiu, creiem que FRONTEX hauria de clarificar i incloure expressament en la seva Regulació els mecanismes dels quals disposa per complir amb el Codi Schengen de Fronteres, relatiu al règim d'encreuament de persones per les fronteres. Esperem que la nova política marítima europea que s'està elaborant²⁷ ajudi a determinar el *modus operandi* correcte a l'hora d'intervenir en les operacions d'intercepció, recerca i rescat, assegurant l'aplicació del principi de no devolució i la protecció internacional en els casos d'asil.

Finalment, en relació amb la falta de transparència mostrada en els Acords entre FRONTEX i les autoritats de tercers països, FRONTEX hauria de proveir sota quin marc legal es basen les operacions portades a terme fora de les fronteres europees i clarificar les responsabilitats dels seus agents durant aquestes operacions, ja que aquestes haurien d'estar subjectes a examen, per veure si realment es compleixen les provisions establertes pel dret comunitari i el dret internacional.

Referències bibliogràfiques

ANDERSON, Malcolm i BIGO, Didier. "What are EU frontiers for and what do they mean?". A: GROENENDIJK, Kees; GUILD, Elspeth; MINDERHOUD, Paul (eds.) *In Search of Europe's Borders*. The Hague: Kluwer Law International, 2003. P. 7-27.

CARRERA, Sergio; GEYER, Florian. "Terrorism, Borders and Migration. The Commission's 2008 Policy Strategy in the Area of Freedom, Security and Justice". *CEPS Policy brief*. No. 131 (juny 2007) [en línia]. Brussel·les: CEPS: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1503

CARRERA, Sergio. "The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands". *CEPS Working Document*. No. 261 (març 2007) [en línia]. Brussel·les: CEPS. ISBN 978-92-9079-702-9: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1482

GUILD, Elspeth. "The Border Abroad-Visas and Border Controls". A: GROENENDIJK, Kees; GUILD, Elspeth; MINDERHOUD, Paul (eds.) *In Search of Europe's Borders*. The Hague: Kluwer Law international, 2003. P. 87-104.

HOBGING, Peter. "Integrated Border Management at the EU level". A: BALZACQ, Thierry; CARRERA, Sergio (Eds.) *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*. Aldershot: Ashgate publishing Limited, 2006. 155. ISBN-10: 0 7546 4832 X.

26. Vegeu. Weinzierl, R. The Demands of Human and EU Fundamental Rights for the Protection of the European Union's External Borders. German Institute for Human Rights, Berlín, juliol 2007.
27. Comunicació de la Comissió sobre una Política Marítima integrada per a la UE. Brussel·les, 10.10.2007. COM(2007) 575 final.

IZQUIERDO SANS, Cristina. "Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen". *Anuario de Derecho Internacional* (2000). P. 133-190.

JORRY, Hélène. "Construction of a European institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?". *CHALLENGE Research Paper*. No. 6 (març 2007) [en línia]. Brussel·les: CEPS. 13:978-92-9079-703-6: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1483.

MITSILEGAS, Valsamis. "Border security in the European Union. Towards Centralised Controls and Maximum surveillance". A: GUILD, Elspeth; TONER, Helen; BALDACCINI, A. (eds.) *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Hart Publishing, 2007. P. 359-394.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

La dimensió exterior de la política d'immigració a la UE: Diferents perspectives estatals.

La perspectiva portuguesa de la dimensió exterior de la política d'immigració de la UE.
Manuel Jarmela Palos

Manuel Jarmela Palos

*Director General, Servei Portuguès d'Estrangeria i Fronteres,
Ministeri de l'Interior*

En primer lloc, voldria expressar el meu agraïment a l'organització d'aquest Seminari per la seva invitació i pel privilegi que significa per a mi la participació en aquest esdeveniment d'inqüestionable importància en el marc del debat que es promou avui sobre la dimensió exterior de les polítiques migratòries de la Unió Europea.

La temàtica de les migracions i el desenvolupament, una de les prioritats de la UE al segle XXI, representa no només un desafiament sinó també una oportunitat a la qual hem de donar resposta en benefici de totes les persones que intervenen. En aquest sentit, Portugal, com a país responsable en aquests moments de la presidència de torn del Consell de la Unió Europea, atribueix una particular rellevància i aprofundiment al diàleg polític entre la UE i els països tercers d'origen i trànsit de fluxos migratoris.

Donem una importància especial a una gestió global i equilibrada de les migracions, que inclogui la promoció de canals legals d'immigració, l'ajuda al desenvolupament, la readmissió, així com la lluita contra la immigració irregular i el tràfic d'éssers humans. De fet, només mitjançant una intensificació i aprofundiment del diàleg polític amb països tercers podem assegurar eficaçment la gestió equilibrada dels fluxos migratoris.

En aquest context, la presidència portuguesa del Consell de la Unió Europea va definir com a prioritat assegurar la continuïtat de la implementació de l'enfocament global de les migracions en especial per a Àfrica i la Mediterrània. Un enfocament que uneix de manera coherent, global i equilibrada les polítiques de migració en els seus diversos vessants i privilegia la cooperació amb països tercers. En aquest sentit, hem realitzat, en el marc del diàleg polític amb països tercers, missions específiques de la UE sobre migració i desenvolupament al Senegal i Etiòpia, de la mateixa manera que abans les havíem realitzat a Cap Verd, Ghana i Mauritània, durant el primer semestre de 2007. Aquest diàleg comença ja a donar els seus fruits i està en procés l'adopció de mecanismes de cooperació efectiva amb Cap Verd i Etiòpia amb l'establiment de plataformes de cooperació.

Un altre pas important en el marc de la implementació de l'enfocament global de les migracions és, sens dubte, l'establiment de les anomenades associacions per a la mobilitat, adaptades a les necessitats específiques del mercat de treball dels Estats Membres i el desenvolupament de mesures que promoguin la migració circular. Sobre aquesta matèria es van aprovar, a principi de desembre de 2007, les conclusions del Consell d'Afers Generals i Relacions Exteriors, i s'ha d'iniciar ja el diàleg amb Cap Verd i Moldàvia amb vista al llançament de projectes pilot d'associacions per a la mobilitat. De la mateixa manera, han estat identificats pels ministres un conjunt d'elements facilitadors de la migració circular com a instrument per gestionar millor la migració regular, en benefici de tots.

Respecte als resultats de la Primera Reunió Ministerial Euromediterrània sobre Migracions –que va tenir lloc a l'Algarve els dies 18 i 19 de novembre, en la qual es va assolir el consens entre els 39 Estats Euromed, que es va traduir en l'aprovació d'una declaració final (les Conclusions d'Albufeira) en matèria de migracions–, a més de les consideracions polítiques, hi va haver consens en l'adopció d'un conjunt de projectes de realització a curt termini en les tres grans àrees prioritàries: immigració regular, migració i desenvolupament i immigració irregular, que pretenen donar efectiu compliment al "capítol migracions" del Programa de Treball de Cinc Anys adoptat a Barcelona. Donada la seva importància, exposaré a continuació algunes de les mesures i accions concretes acordades.

- En l'àrea de la **Immigració regular**, en particular en la creació d'oportunitats d'immigració regular, es van aprovar els projectes següents:
 - Creació d'un grup de treball en matèria de migració i mercat de treball;
 - Promoció de cursos de formació professional i lingüística per als immigrants, sigui en el país d'origen o en el de destí;
 - Realització de campanyes d'informació sobre oportunitats de treball i canals legals d'immigració dirigits a potencials immigrants;
 - Desenvolupament de programes i d'activitats per als immigrants en situació regular que hagin arribat recentment.
- En l'àrea de **Migració i desenvolupament**, es va acordar la necessitat d'abordar les causes subjacents de les migracions, inclosos projectes d'associació encoratjadors de manera que es creï un ambient de desenvolupament sostingut:
 - La creació d'un portal d'Internet Euromediterrani que compti amb tota la informació necessària per facilitar la transferència de remeses dels emigrants;
 - Realització d'un seminari internacional sobre remeses i microcrèdit;
 - Estudiar la possibilitat de donar suport financerament als immigrants en situació regular residents a Europa, amb vista al finançament dels seus projectes d'inversió en els seus països d'origen.
- En matèria d'**Immigració irregular**, s'ha donat importància a la promoció de la cooperació i al reforç de capacitats a través de l'intercanvi d'experiències, bones pràctiques i formació regular, tenint en compte la gestió dels fluxos d'immigració en termes de gestió de fronteres, retorn i readmissió. En aquesta àrea es va acordar:
 - La promoció de projectes que contemplin la millora dels nivells de seguretat dels documents d'identitat i de viatge;

- La promoció de cursos de formació per als països de trànsit (sobre mètodes de detecció i identificació de documents d'identitat i de viatge falsos o falsificats; monitorització de la sortida d'immigrants i reforç de la relació entre la lluita contra la immigració irregular i el respecte pels instruments internacionals rellevants, particularment pel que fa a la recerca i salvament en el mar).
- Es va acordar també la disponibilitat de l'Agència Europea de Fronteres per a la participació voluntària dels socis euromediterranis en els cursos de formació esmentats. I, finalment, la realització d'un taller sobre el retorn voluntari i la readmissió.

Crec fermament que aquest diàleg, ara reforçat amb una nova energia, no serà inútil i obtindrà els seus fruits en el reforç de la cooperació que tots nosaltres ens hem proposat assolir en l'àmbit d'aquestes matèries.

Esmentaré a continuació, breument, les iniciatives que, al marge de la presidència de la UE, Portugal ha anat adoptant en el marc legislatiu intern de la seva política migratòria.

En l'àrea de migració econòmica, la nova llei d'immigració portuguesa preveu, de manera expressa, que l'entitat nacional responsable de la gestió del mercat de treball celebri amb els seus congèneres de tercers països acords de cooperació, el contingut dels quals contempli la possibilitat que la selecció i el reclutament de treballadors estrangers sigui realitzada pels serveis públics dels països d'origen, i permetre d'aquesta manera una major celeritat i una simplificació dels procediments administratius que tendeixen a la concessió de visats de residència a treballadors. Aquest instrument s'uneix amb un altre, amb previsió legal, que determina la implicació de les oficines consulars en la divulgació de les ofertes d'ocupació presentades per les entitats ocupadores que no hagin estat cobertes pel mercat de treball nacional.

Al mateix temps, es troba en fase de conclusió un projecte d'implementació amb un tercer Estat –Cap Verd– d'un Centre Local de Suport a l'Immigrant. Aquest centre tindrà com a funcions principals la divulgació de les ofertes d'ocupació disponibles a Portugal i fonamentalment la preparació dels ciutadans que pretenguin emigrar a Portugal, sigui per motius econòmics o per qualsevol altre, com reagrupació familiar, estudis, etc., tenint en compte la promoció del coneixement sobre la societat que els acollirà, que els permeti adquirir coneixements bàsics sobre les institucions, les característiques socioeconòmiques, la vida cultural i els valors fonamentals.

Finalment, voldria afegir unes paraules sobre les polítiques de cooperació portuguesa, en especial sobre les beques d'estudi, el panorama de les quals ha patit alguna alteració els últims anys. En realitat, al contrari del que va succeir l'any passat, actualment els criteris per a la concessió de beques estan íntimament relacionats amb factors de desenvolupament dels països d'origen. D'aquesta manera, les beques d'estudi per tenir formació a Portugal es concedeixen principalment per als cursos d'àrees inexistents en els llocs d'ensenyament al país d'origen, especialment als països de llengua oficial portuguesa, com és el cas del sector sanitari, així com per a la formació en àrees considerades prioritàries per a les respectives estratègies de desenvolupament; es donen prioritat a doctorats, tesines i postgraus.

És evident que, ja sigui en l'àmbit de la UE o en el portuguès, ja s'ha fet molt. Encara que tots reconeixem, també, que encara hi ha molta feina per fer.

Com a apunt final, els deixo el repte llançat pel secretari general de les Nacions Unides, el senyor Ban Ki-moon, que ens va avisar de la segona etapa de la globalització: *l'Era de la Mobilitat*, durant la qual hi haurà un nombre cada cop més gran –actualment s'estima que un 3% de la població mundial és migrant– de persones que intenten travessar les fronteres nacionals. Aquesta serà, segurament, una manera de reduir la desigualtat i la pobresa, per la qual cosa ens toca a nosaltres promoure i estructurar formes de gestió dels fluxos migratoris que segueixin aquest intens moviment transnacional de persones.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

La dimensió exterior de la política d'immigració a la UE: Diferents perspectives estatals.

La perspectiva espanyola de la dimensió exterior de la política d'immigració de la UE.

Carmen Pérez

Carmen Pérez

Assessora. Gabinet de la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració, Ministeri d'Afers Socials i Immigració

Integritat i coherència en el desenvolupament de les polítiques públiques d'immigració: la dimensió exterior

La gestió del fenomen migratori, a través de la formulació de polítiques públiques capaces d'atendre eficaçment la consecució dels objectius que es proposen, exigeix de la Unió Europea i dels governs dels seus Estats Membres l'esforç d'intentar dotar de coherència la seva acció des dels diferents departaments amb competències en la matèria. I tractant-se d'un fenomen eminentment transnacional, la dimensió exterior d'aquesta gestió es revela com un instrument essencial per al "bon govern" de la immigració. La participació de diferents representants del Govern en aquest Seminari és prou il·lustrativa en aquest sentit. Així, la meua intervenció té lloc després que representants del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació, com també del Ministeri de l'Interior hagin aportat la seva visió centrada, com no podia ser d'una altra manera, en els vincles entre la immigració i el desenvolupament i en la lluita contra la immigració irregular, respectivament. Jo incorporaré una perspectiva que pretén ser complementària, i que intentarà sintetitzar la tasca portada a terme en aquest àmbit per la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració que, com tots vostès saben, pertany al Ministeri de Treball i Afers Socials.

Les qüestions que tractaré, per tant, són les següents: Quins són els objectius que el Govern d'Espanya s'ha proposat dur a terme en el seu diàleg en matèria migratòria amb tercers països? I, en particular, de quina manera es pretén gestionar la immigració per motius laborals i quines mesures considera que han de ser posades en pràctica bilateralment i multilateralment?

En tot cas, aquesta anàlisi ha de partir d'una reflexió més general referida als eixos que inspiren la política d'immigració espanyola en aquest moment: el seu afany d'integritat i coherència. La integritat fa referència a la concepció d'una política pública d'immigració que pretén estar al servei d'objectius diferents: l'eficàcia en la lluita contra la immigració irregular, la integració dels immigrants, la gestió eficaç i eficient dels fluxos migratoris laborals, o per motius laborals, i la potenciació dels vincles entre la immigració i el desenvolupament. Tots aquests han de ser tractats d'una manera coherent. És a dir, de manera que l'intent de consecució de cadascun dels objectius no posi en perill la consecució de la resta. Un exemple prou il·lustratiu en aquest sentit és el que dona la proposta,

recentment llançada en el si de la Unió Europea, dels programes de migració circular dirigits a treballadors altament qualificats. El disseny i posada en pràctica d'aquests programes ha de tenir en compte el "risc" de fuga de cervells i les conseqüències d'aquesta fuga per al desenvolupament dels països d'origen dels immigrants.

Un apunt sobre la política espanyola en matèria de gestió de la immigració laboral en la seva dimensió exterior

1. Acord entre Espanya i Colòmbia relatiu a la regulació i ordenació dels fluxos migratoris laborals, firmat a Madrid el 21 de maig de 2001. BOE de 4 de juliol de 2001.
2. Acord entre el Regne d'Espanya i la República de l'Equador relatiu a la regulació i ordenació dels fluxos migratoris laborals, signat a Madrid el 29 de maig de 2001. BOE de 10 de juny de 2001.
3. Acord entre el Regne d'Espanya i la República Dominicana relatiu a la regulació i ordenació dels fluxos migratoris laborals, signat a Madrid el 17 de desembre de 2001. BOE de 5 de setembre de 2002.
4. Acord sobre mà d'obra entre el Regne d'Espanya i el Regne del Marroc, signat a Madrid el 25 de juliol de 2001. BOE de 20 de setembre de 2001.
5. Es tracta de l'acord entre el Regne d'Espanya i Romania relatiu a l'ordenació dels fluxos migratoris laborals, signat a Madrid el 21 de maig de 2001 (BOE de 3 de desembre de 2002) i de l'acord entre el Regne d'Espanya i la República de Bulgària relatiu a la regulació dels fluxos migratoris laborals entre els dos estats signat a Madrid el 28 d'octubre de 2003 (BOE de 15 de desembre de 2003).
6. Acord entre el Regne d'Espanya i la República del Perú per a la cooperació en matèria d'immigració, signat a Madrid el 6 de juliol de 2004. BOE d'1 d'octubre de 2004.
7. Acord entre el Regne d'Espanya i la República Islàmica de Mauritània relatiu a la regulació i ordenació dels fluxos migratoris laborals entre els dos estats, signat en Nuakchott el 25 de juliol de 2007. BOE de 30 d'octubre de 2007.
8. Acord Marc de cooperació en matèria d'immigració entre el Regne d'Espanya i la República de Cap Verd, signat *ad referendum* a Madrid el 20 de març de 2007. BOE de 14 de febrer de 2008.
9. Acord de cooperació en matèria d'immigració entre el Regne d'Espanya i Guinea, signat *ad referendum* a Conakry el 9 d'octubre de 2006. BOE de 30 de gener de 2007.
10. Acord Marc de cooperació en matèria migratòria entre el Regne d'Espanya i la República de Gàmbia, signat *ad referendum* a Banjul el 9 d'octubre de 2006. BOE de 28 de desembre de 2006.

Deixant de banda ara els esforços que s'han desplegat en l'àmbit intern per aconseguir la gestió eficaç dels fluxos migratoris laborals que tenien com a destí el nostre país, em proposo fer a continuació un breu apunt sobre els resultats que aquest esforç ha comportat en la seva dimensió exterior. Tradicionalment, Espanya ha acudit a instruments bilaterals per a la gestió compartida dels fluxos migratoris laborals. Els esmentats instruments estableixen procediments a partir dels quals es regula la incorporació al mercat laboral espanyol d'aquells treballadors nacionals de tercers països que la mà d'obra "nacional" era incapaç de satisfer. Cal tenir en compte, en aquest sentit, i en general, que l'accés al mercat de treball d'un determinat país està, per a un individu que no és nacional d'aquest país, vinculat i, en aquesta mesura, limitat a les necessitats del país d'acollida. És a dir, únicament s'atorgarà el dret d'accés a aquest per cobrir una necessitat prèviament detectada. Els procediments dissenyats amb aquesta finalitat estan previstos, bé en dret intern, bé en instruments internacionals de caràcter fonamentalment bilateral.

En el cas d'Espanya, estan en vigor, en aquest moment, acords de regulació i ordenació dels fluxos migratoris laborals amb Colòmbia¹, Equador², República Dominicana³ i Marroc⁴. Mentre estigui en vigor el període transitori que limita la lliure circulació de treballadors per compte d'altri dels nacionals de Bulgària i Romania, subsistirà l'eficàcia dels acords que es van signar amb aquests països⁵. Hi ha instruments similars, per exemple, amb el Perú⁶ i Mauritània⁷.

Els denominats "acords de segona generació" han substituït, en un segon moment, els instruments als quals s'acaba de fer referència. Es tracta d'acords que intenten abordar la cooperació en matèria migratòria d'una manera integral i coherent. Partint de la idea ja exposada aquí, en virtut de la qual la immigració es concep com un fenomen complex, per al "bon govern" del qual cal la consecució de diferents objectius, i en diferents àmbits, aquests acords es conceben com a instruments únics a partir dels quals s'ordena el fenomen en la seva globalitat. Els acords de segona generació estan cridats a substituir, així, els instruments que tractaven parcialment la gestió del fenomen. I no només pel que fa a la regulació dels fluxos migratoris laborals. Els acords de segona generació incorporen disposicions en matèria de lluita contra la immigració il·legal, en general, i de readmissió d'immigrants en situació administrativa irregular en un dels estats part, en particular; la incorporació de treballadors nacionals d'un Estat part al mercat laboral de l'altre Estat part; la integració dels immigrants a la societat d'acollida i la potenciació dels vincles entre la immigració i el desenvolupament. S'han celebrat acords de cooperació en matèria migratòria amb Cap Verd⁸, Guinea Conakry⁹ i Gàmbia¹⁰.

Enfocament Global de la Immigració en el si de la UE i gestió de la immigració laboral

Aquesta filosofia ha presidit l'acció del Govern d'Espanya en relació amb el disseny de la política d'immigració en els fòrums multilaterals competents. En particular, i d'una manera prioritària, a la UE, on ha adoptat la forma de l'anomenat "Enfocament Global d'Immigració"¹¹.

L'Enfocament Global d'Immigració, aprovat el 2005 i al qual el Govern d'Espanya ha donat suport des de 2004, es configura com l'estratègia actual també en l'àmbit de les relacions exteriors de la UE. I el Govern d'Espanya ha estat darrere de les iniciatives adoptades per la UE en aquest àmbit. Així, va impulsar, juntament amb França i el Marroc, i amb la col·laboració de la Comissió Europea, la primera Conferència Euroafricana sobre Immigració i Desenvolupament que va tenir lloc el juliol de 2006 a Rabat. La Declaració i el Pla d'Acció de la Conferència¹² aborden les relacions entre Europa i Àfrica en matèria migratòria, d'acord amb els eixos d'integritat i globalitat als quals s'ha fet referència aquí. Entre els objectius de la Unió Europea i els països africans que van participar en la Conferència es troben, en efecte, l'optimització dels vincles entre la immigració i el desenvolupament, la lluita contra la immigració irregular i la gestió dels fluxos migratoris legals.

Quines mesures concretes es plantegen respecte a la regulació dels fluxos migratoris legals?

Les competències del Ministeri de Treball i Afers Socials, i, per tant, de la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració, se centren en particular en aquest àmbit. Com hem d'entendre aquí aquest enfocament integral? La idea central és que el procés migratori s'ha de considerar en totes i cadascuna de les seves fases. I això perquè la gestió eficient i eficaç dels fluxos migratoris exigeix l'adopció de mesures en cadascuna d'aquestes: en la gestió en si mateixa (és a dir, pel que fa a l'intent d'adequar l'oferta i la demanda de la mà d'obra estrangera), en l'accés i l'acollida dels immigrants al país de destí, en el procés d'integració, i en relació amb el possible retorn. I aquest últim en totes les seves modalitats: el retorn econòmic de les remeses, el retorn voluntari de les persones i el retorn de les competències i del capital humà als països d'origen. Es tracta, en definitiva, de no perdre de vista en cap moment el procés en el seu conjunt i de dissenyar i implementar les mesures d'una manera concertada amb els països d'origen. S'assumeix, així, que les solucions unilaterals no funcionaran i que cal tenir en compte no solament els interessos del país de destí, sinó també els interessos dels països d'origen.

I aquí cal fer una puntualització. Aquesta gestió compartida no suposa que la determinació de les necessitats de mà d'obra correspon —és difícil pensar d'una altra manera de fer-ho—, al país de destí. És el país d'acollida el que decideix quants immigrants necessita en funció del que requereixi el seu mercat laboral i ha de tenir en compte, en aquest sentit, l'impacte negatiu que les seves polítiques de reclutament poden tenir en relació amb el desenvolupament dels països de destí. A això també fem referència quan parlem de coherència de polítiques

Són molt interessants, en aquest sentit, els programes de migració circular¹³ que la UE s'ha proposat desenvolupar. S'intentaria engegar

11. Vegeu les Conclusions del Consell Europeu celebrat a Brussel·les els dies 15 i 16 de desembre de 2005. En aquestes, el Consell Europeu "subratlla la necessitat de comptar amb un enfocament equilibrat, global i coherent, que abrasi mesures orientades a lluites contra la immigració il·legal i aprofiti, en cooperació amb tercers països, els beneficis de la migració legal". El text de les Conclusions està disponible en la següent adreça electrònica: <http://www.europa.eu.int> (en línia el 27 d'octubre de 2008).
12. Els textos de la Declaració i el Pla d'Acció de Rabat estan disponibles en la pàgina del Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació marroquina: <http://www.maec.gov.ma> (en línia el 27 d'octubre de 2008).
13. La idea de donar suport als programes de migració circular apareix ja en la Comunicació de la Comissió sobre un Pla de política en matèria de migració legal (COM (2005) 669 final) i ha estat objecte de desenvolupament específic en la també Comunicació de la Comissió sobre migració circular i associacions de mobilitat entre la Unió Europea i tercers països (COM (2007) 248 final).

programes que facin veritablement atractiu el retorn dels immigrants, en una segona fase, una vegada que han desenvolupat, en una primera fase, una activitat laboral al país de destí. El retorn voluntari de l'immigrant al seu país d'origen, amb el qual retornaran, almenys aquest ha de ser l'objectiu, les competències que ha adquirit durant aquesta primera fase és, potser, el *quid* de la qüestió i la garantia de l'èxit d'aquest tipus de programes.

Un altre element fonamental en aquest context és el de l'assistència tècnica i financera als països d'origen i trànsit per crear o millorar les seves capacitats institucionals per a la gestió de la immigració econòmica. En general crec que es poden detectar –per descomptat en uns països més que en altres–, deficiències en les administracions d'origen en aquest sentit. És així freqüent que l'administració del país d'origen no estigui capacitada per gestionar l'oferta de mà d'obra que prové dels països de destí i que no tingui en marxa ni programes de reclutament ni programes de formació dels futurs treballadors. I és aquest un àmbit previ en el qual també cal fomentar la cooperació per a la creació de serveis d'implantació, informació, orientació i reclutament de mà d'obra per a l'emigració al país d'origen. I, també, establint programes de formació de personal, i em refereixo ara als empleats públics gestors de la immigració als països d'origen; d'assessorament per a l'adopció o modificació de la legislació, el disseny de polítiques i assessorant en matèria d'adopció o modificació de la legislació i el disseny de polítiques i programes que millorin la gestió dels fluxos migratoris al mateix temps que tenen en compte la protecció dels drets dels migrants. És aquest un àmbit en el qual la UE pot fer una gran aportació.

A més, finalment, i tenint en compte la idea ja enunciatada del cicle migratori com a procés, cal la posada en marxa de mesures al país de destí en funció del "moment" en què es troba l'immigrant. La pregunta ara és què necessita en cada moment, d'una banda, el que ja és immigrant –és a dir, el que ja ha obtingut un permís de residència i treball al país de destí– i, d'una altra, el que és candidat a la immigració laboral. Els immigrants potencials, aquelles persones que emigraran al país de destí, han de tenir informació sobre els canals legals d'immigració. És imprescindible que els immigrants, els potencials immigrants, tinguin informació sobre els requisits que s'han de complir i els procediments que s'han de seguir per incorporar-se, en condicions de legalitat, als mercats laborals dels països de destí. Es tracta, en definitiva, de difondre informació sobre les lleis d'estrangeria i immigració als països de destí i, complementàriament, les necessitats del mercat de treball. En concret, quins sectors necessiten mà d'obra i quines són les ocupacions de difícil cobertura per als treballadors locals. A més, l'immigrant que ja compta amb una autorització de residència i treball hauria de rebre més informació sobre les condicions de vida i de treball al país de destí. Aquesta és també una manera d'enfortir i facilitar la integració. La idea és, per tant, que l'administració pública acompanyi l'immigrant en totes les fases del procés migratori, per facilitar la seva arribada, la seva acollida, i la seva posterior integració a la societat de destí.

Segons el nostre parer, la UE hauria de tenir en compte tots aquests elements a l'hora de dissenyar, de manera concertada amb els tercers països –o el que és el mateix, en l'àmbit de les relacions exteriors–, la seva política d'immigració comuna.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

Política migratòria i acció exterior de les administracions subestats.

L'experiència de les administracions locals: Una visió des de la
província de Toscana.
Mirella Ricci

L'EXPERIÈNCIA DE LES ADMINISTRACIONS LOCALS: UNA VISIÓ DES DE LA PROVÍNCIA DE TOSCANA

Mirella Ricci

*Responsable de Multiculturalitat
i Vicepresidenta de la Província d'Arezzo, Itàlia.
Representant de la Xarxa Arc Llatí*

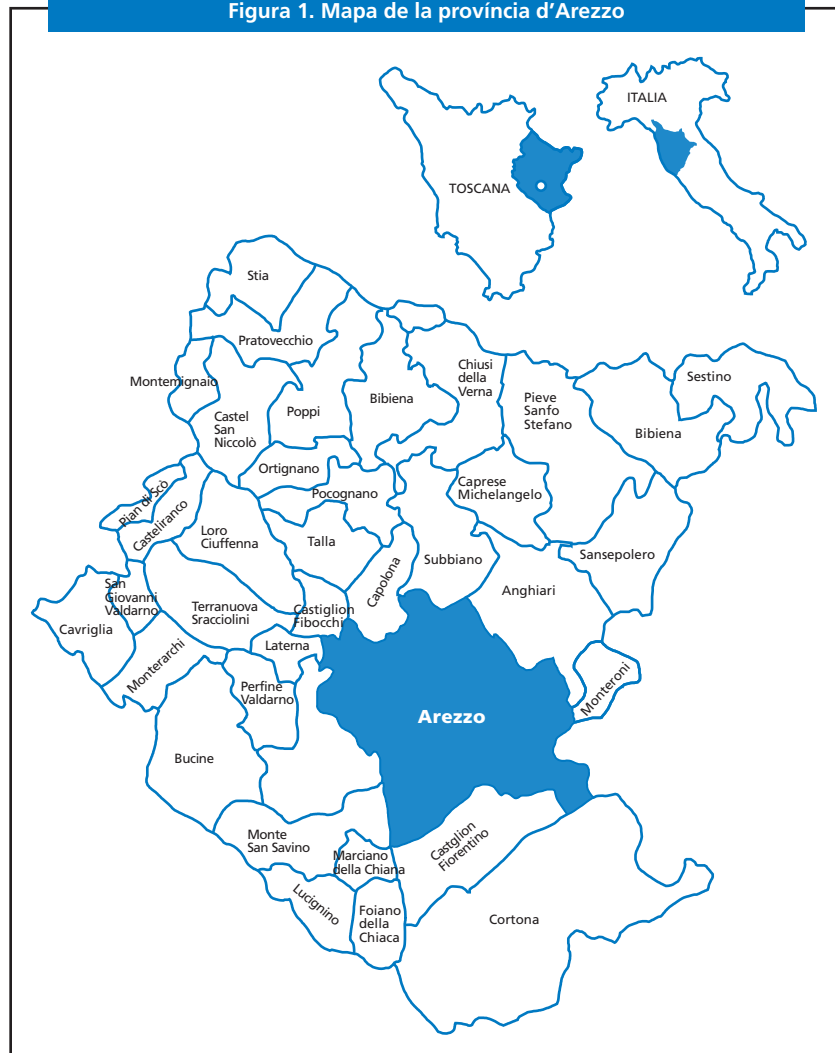
A continuació presentaré les experiències que ha tingut la província de la Toscana, a Itàlia, i més concretament la xarxa Arc Llatí. Aquesta xarxa es va iniciar l'any 1999, es compon de 56 administracions locals de França, Portugal, Espanya i Itàlia i ha formulat nombrosos projectes en l'àmbit europeu. Concretament, faré referència a dos d'aquests projectes que tracten el tema de la immigració, amb dos objectius: en primer lloc, comparar les bones pràctiques en cadascun dels països involucrats; i, en segon lloc, visualitzar què és el que es pretén fer amb la Unió Europea (UE). En la comparació entre els diferents models s'han buscat punts forts i febles de les diferents pràctiques que porten a terme aquests països. S'espera que a final de desembre culmini l'avaluació d'aquestes experiències per definir quines són les pràctiques que cal implementar.

Les administracions locals es caracteritzen per tenir molta capacitat de gestió interna però poca dimensió externa per al fenomen de la immigració. Un dels punts febles de les administracions locals és que no disposen d'instruments d'acció operativa dins del marc de la UE per poder valorar conjuntament la seva eficàcia respecte a altres països i en funció dels recursos utilitzats. No és un camí fàcil ja que la formulació del marc legal nacional no és pot homologar entre països.

Il·lustraré de manera molt ràpida com es formula la llei d'immigració a Itàlia, i subratllaré com algunes de les normatives s'estableixen en l'àmbit estatal i no subestatal. Recentment s'ha aprovat una modificació constitucional per regular millor l'àmbit de la migració. Des de 1998 existeix un marc legal ("Text Únic per a la Immigració") que, en certa mesura, regula tot el procés d'una forma més eficaç. Els fluxos migratoris i la protecció de fronteres es regulen en l'àmbit nacional. En el local, les regions tenen competències en termes d'acollida, integració, educació, sanitat i pel que fa a les mesures contra la discriminació. Actualment, la regió de la Toscana està elaborant una llei regional per a la immigració, per definir més adequadament quines són les competències que existeixen en l'àmbit regional.

Estem en condicions de visualitzar quines són les mesures que es duen a terme per part de l'administració local. En primer lloc, es tractaran les accions en l'àmbit intern, i, a continuació, a en l'extern. En un mapa general de la província d'Arezzo (vegeu figura 1) podem observar que està format per 39 municipis, alguns d'aquests molt petits.

Figura 1. Mapa de la província d'Arezzo



Existeixen diferents trams percentuals pel que fa a població estrangera resident. Aquest fet demostra que hi ha diferents densitats de població estrangera, algunes molt altes, en determinats municipis. Això suposa que en aquestes petites àrees l'administració provincial ha de ser capaç de fer polítiques migratòries molt més reeixides. Internament, es duen a terme polítiques de treball, educació i interculturals. Existeix un observatori de polítiques socials que controla les polítiques migratòries locals per tal d'analitzar la composició demogràfica i identificar les accions eficaces que es poden replicar en el futur. La composició de l'observatori de polítiques socials promou una acció en xarxa entre diferents ens que tenen competències en el fenomen migratori. Hi ha diversos ens implicats –cambres de comerç, la diputació provincial, les universitats, la societat civil en general (el tercer sector), els ajuntaments. Es tracta de l'únic projecte integrat en una xarxa per donar una resposta millor i aconseguir l'objectiu de la integració. Evito enumerar totes les accions, però és important esmentar quins són els àmbits d'investigació i de seguiment: el primer és la inserció a les escoles, des de les guarderies fins a l'escola superior i la universitat –veiem una gran presència d'alumnes estrangers; el segon és la inserció en el món laboral –hi ha molts estrangers que

desenvolupen un treball com a autònoms, però també existeix, lamentablement, el fenomen del treball irregular. Són molts els problemes que pateixen els estrangers en el món laboral i, per tant, cal integrar relacions amb altres àmbits d'acció com els econòmics, els sanitaris i amb les associacions presents d'immigrants. També és important l'acció davant els serveis sanitaris, especialment per a aquells que arriben d'Àsia i d'Àfrica.

L'anàlisi demogràfica interna i externa permet concloure que fins a final de 2005 la població resident havia augmentat a causa de l'increment del nombre de ciutadans estrangers. Hi ha molts ancians entre la població italiana. L'edat mitjana de la població ha augmentat i el segment jove és on té més presència la població estrangera. No es tracta d'un fenomen esporàdic, sinó d'un fenomen constant i, per tant, necessita polítiques permanents, no d'emergència o puntuals. A la província d'Arezzo es pot observar quins són els percentatges de població immigrant, superiors a la mitjana nacional i regional. Les principals comunitats segons l'origen de la població són les dels romanesos, els albanesos, etc. És important conèixer els orígens d'aquestes poblacions per poder gestionar la seva participació activa, per desenvolupar el concepte de nova ciutadania. D'altra banda, per tal de gestionar la convivència interreligiosa també és essencial conèixer quines són les adscripcions religioses dels immigrants.

La previsió futura és que la població immigrant augmentarà, i s'estima que a la regió de la Toscana l'any 2020 aquesta representarà el 12% de la població, fet que determinarà que hi hagi una població més jove en aquesta regió. En l'àmbit local, cal orientar l'acció política. Tenim ara la segona generació, però d'aquí a pocs anys tindrem també la tercera. Les nostres accions van des de l'àmbit educatiu, l'alfabetització d'adults, que es fa al mateix temps que la formació als nens, fins a l'àmbit laboral a escala local, incloent acords bilaterals amb tercers països en el sector privat. Encara no estem preparats per a una gestió descentralitzada, però tenim diversos objectius que hem de complir amb eficàcia.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

Política migratòria i acció exterior de les administracions subestatal.

La xarxa ERLAI: Una experiència de cooperació entre autoritats
locals i regionals europees sobre immigració i asil.
Heiko Wagner

LA XARXA ERLAI: UNA EXPERIÈNCIA DE COOPERACIÓ ENTRE AUTORITATS LOCALS I REGIONALS EUROPEES SOBRE IMMIGRACIÓ I ASIL

Heiko Wagner

*Oficina Länd Berlín a la UE. Membre de la xarxa ERLAI
(Autoritats Regionals i Locals sobre Asil i Immigració a Europa)*

És una gran satisfacció per a mi tenir l'oportunitat de presentar una de les principals activitats del Länd de Berlín en afers d'integració, en el marc dels contactes amb altres ciutats i regions d'Europa en el que es coneix com a xarxa ERLAI (European Regional and Local Authorities on Asylum and Immigration). M'agradaria exposar, en primer lloc, molt breument, el context en què es va crear fa uns anys l'ERLAI; els voldria explicar en què consisteix exactament, què és el que fa i concentrar-me especialment en el seu projecte d'integració, l'ERLAI-M, finançat per la UE. A més, m'agradaria cridar l'atenció sobre dues o tres possibilitats relatives a com està treballant Berlín amb altres regions.

Quina és la diferència entre la xarxa ERLAI i altres xarxes? La principal és que la seva seu està a Brussel·les. Aprofitem així les oficines regionals ja existents en aquesta ciutat. Actualment, moltes regions disposen d'una representació pròpia per defensar els seus interessos regionals, obtenir informació, aconseguir ajuda i finançament a la UE, establir connexions i facilitar els contactes amb altres regions i, per descomptat, per mostrar a altres persones i organitzacions en l'àmbit de la UE què és el que està succeint en les seves pròpies regions. En establir la xarxa a Brussel·les tenim l'avantatge que no només disposem de les oficines regionals o de les institucions de la UE, sinó d'altres actors diversos, com institucions nacionals, organitzacions internacionals, xarxes transnacionals i, per descomptat, també ONG.

No entraré en detalls respecte als desafiaments que afrontem en l'àrea de la integració. Només vull posar en relleu el tercer punt, referit a la implementació local de les polítiques de la Unió Europea. Es pot disposar d'una excel·lent estratègia d'integració o immigració en l'àmbit europeu, que no serà implementada localment. En aquest context, fa uns anys es va crear la xarxa ERLAI a Brussel·les, com una xarxa sobre la immigració i l'asil, de la qual actualment formen part 28 regions, ciutats i autoritats locals de nou Estats Membres. L'objectiu d'aquesta xarxa és crear consciència a les regions i a les ciutats que les polítiques de la UE en les àrees d'asil, integració i immigració són rellevants per a ells, que no és un tema llunyà que es tracta només a Brussel·les. Paral·lelament, un altre objectiu és projectar la perspectiva local o regional a nivell de Brussel·les, on normalment s'atorga més atenció a les perspectives dels àmbits nacional

i europeu. Aquesta xarxa també permet aprendre de les experiències d'altres regions, i exposar als altres les pròpies experiències i pràctiques. Finalment, però no per això menys important, cal tenir en compte que és més fàcil aconseguir finançament de la UE per a projectes transnacionals si es disposa d'una xarxa per construir contactes transnacionals.

Quins són els èxits aconseguits fins ara? S'han celebrat diferents seminaris amb institucions de la UE, i per a l'ERLAI és molt fàcil participar en aquests. Són moltes les regions i ciutats que no tenen un gran pressupost per a viatges. Si es disposa d'una xarxa amb seu a Brussel·les, en la qual ja són presents moltes regions i ciutats, és més senzill reunir-se per escoltar algun representant de la Comissió, per exemple, sobre el que s'està planejant sobre un tema determinat. També cal destacar el butlletí informatiu trimestral, al lloc web i, en especial, un projecte en curs denominat ERLAI-M. Aquest projecte està dirigit per la regió italiana d'Emilia-Romagna, té una durada de 18 mesos –va començar a final de 2006 i durarà fins a l'estiu de 2008–, i compta amb un pressupost total de 330.000 €. Els membres de l'ERLAI que prenen part en el projecte són els següents:

PARTNERS D'ERLAI-M	
Itàlia	Regió Emilia-Romagna
Espanya	Junta de Andalucía – Consejería de Gobernación DG Pol. Migratòries Fundació Comunitat Valenciana – Regió Europea Diputació de Barcelona – diversity and Citizenship Policy department
Eslovènia	Slovene Philantropy
Grècia	Nomarchiaki Aftodiiskisi Ileiias
Xipre	Nicosia Municipality
Alemanya	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales – Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration
Regne Unit	Yorkshireurope
PARTNERS ASSOCIATS D'ERLAI-M	
Espanya	Generalitat de Catalunya Fomento Exterior de Extremadura
Regne Unit	Greater Manchester Brussels Office London Councils Merseyside Brussels Office Kent County Council East of England Brussels Office Greater London Authority Scottish Executive EU Office
Alemanya	Lower Saxony
Itàlia	Province of L'Aquila Regione Siciliana – Presidenza Ufficio di Bruxelles Municipality of Milano
Grècia	RegioEuropa
Suècia	Ostsam Regional Development Council

Com es pot veure en el quadre, no tots són socis principals, però és evident que el país des d'on provenen la majoria de socis principals del projecte és Espanya –amb la Diputació de Barcelona, València i la Junta de Andalucía– i, per descomptat, Berlín, que és un dels membres del projecte. La major part dels altres membres de la xarxa ERLAI participen del projecte en un sentit més ampli.

De què tracta aquest projecte? El punt principal és estudiar les preocupacions i les diferències que existeixen entre regions i ciutats en matèria d'integració. Atès que es tracta de ciutats i regions de països diferents,

aquest estudi ha de tenir en compte, abans que res, els diferents entorns dels Estats Membres en els quals s'ubiquen les ciutats i regions, incloent la base migratòria i les polítiques aplicades en aquest àmbit. Naturalment, l'atenció d'aquest estudi se centra en els nivells regional i local, respecte a l'entorn de la immigració, la legislació i la política, però principalment en algunes àrees concretes d'intervenció. Decidim concentrar-nos en cinc punts diferents. En primer lloc, la participació cívica i els drets polítics, és a dir, la participació dels immigrants en l'àmbit polític o almenys en l'àmbit de la ciutadania, entre d'altres. La perspectiva femenina i de gènere serà una altra de les àrees; la de nens i menors serà la tercera; la comunicació intercultural serà la quarta; i l'última abordarà les associacions entre l'àmbit públic i el privat. Per a cadascuna d'aquestes cinc àrees d'intervenció s'ha celebrat, o tindrà lloc, un taller de treball en una de les ciutats o regions del projecte. Tres dels tallers ja s'han realitzat, i el 2008 hi haurà un taller sobre comunicació intercultural a Sevilla, mentre que el relacionat amb les perspectives de gènere se celebrarà a València.

Abans de continuar, potser és interessant concentrar-se només un moment en el que s'ha detectat fins ara. L'estudi encara no ha conclòs, però ja està disponible una versió preliminar que suggereix que existeixen variacions tan àmplies en els sistemes migratoris polítics i legals, que una solució estandaritzada als problemes de la integració en l'àmbit de la UE no seria molt apropiada. Seria convenient que diferents ciutats i regions disposessin d'un marc conceptual compartit. No és possible oferir una perspectiva general perquè l'estudi es concentra en aquest punt, però és possible esmentar diferències com la grandària de les poblacions del tercer país a la regió o ciutat en qüestió; la seva composició –si és principalment de primera o segona generació, o si són famílies, o en la seva majoria dones i homes sols–, el paper que tenen els ciutadans de tercers països en la força de treball o el percentatge de desocupació entre els immigrants. Per descomptat, també existeixen diferents entorns legals en matèria d'accés al mercat de treball, a les possibilitats de la reunificació familiar en diferents Estats Membres, al problema de la residència prolongada, a les possibilitats que existeixen per a la participació política, a les possibilitats d'accés a la nacionalització. Tots aquests aspectes són tan diferents que probablement el resultat de l'estudi posarà en relleu la dificultat d'elaborar una estratègia d'integració que pugui adequar-se a aquestes diferents realitats.

L'altre contingut del projecte de l'ERLAI apunta a incrementar la consciència amb ajuda de conferències a Brussel·les. Un altre objectiu és mantenir activitats en xarxa entre els membres de l'ERLAI –regions i ciutats– i també amb altres xarxes. Un tercer propòsit busca incrementar la comunicació mitjançant la web i el butlletí informatiu.

Com he esmentat anteriorment, m'agradaria concloure aquesta presentació de la xarxa ERLAI com una persona que ve de Berlín, que crea contactes i xarxes amb altres ciutats i regions. És possible esmentar tres o quatre exemples més del que està fent Berlín per emfatitzar que des de la perspectiva de les regions cal preguntar-se "en què ens beneficia això?" Aprendre d'altres experiències és especialment útil per a les regions i ciutats més petites.

Una de les preguntes recurrents és si es posen noves polítiques en marxa. En aquest sentit, voldria destacar la declaració conjunta de 17 alcaldes de grans ciutats, impulsada per Londres. En aquesta declaració, els edils

van posar en relleu que els sol·licitants d'asil no són quelcom de negatiu, una percepció força comuna en l'opinió pública d'algunes regions, sinó que els sol·licitants d'asil tenen un gran potencial per enriquir les ciutats. A més, els alcaldes van demanar que l'expulsió forçosa fos únicament un últim recurs; que s'ampliessin els programes de reassentament; i finalment, però no per això menys important, van manifestar que si en l'àmbit europeu les noves polítiques d'asil eren més costoses, això era un aspecte en què les regions i ciutats no havien d'estar soles. Si la UE introdueix nous programes que comporten uns costos més elevats, la UE ha de compartir la càrrega amb aquests. Aquest plantejament es pot utilitzar a llarg termini a totes i cadascuna de les entitats participants de l'ERLAI. Aquesta declaració també va portar a un altre projecte sobre l'asil, un projecte de monitorització.

Un altre projecte que cal destacar és el dels indicadors dels immigrants dirigit pel Ministeri de Treball espanyol, en què van participar 11 ciutats i regions de sis països. En què va consistir? És possible tenir una magnífica política d'integració, però si en algun moment el parlament regional o un ciutadà qualsevol volen saber si les noves mesures polítiques constitueixen o no un èxit o si val realment la pena invertir diners en una certa direcció, cal avaluar si la integració s'ha facilitat veritablement gràcies a certes mesures. Per tant, el problema és com es pot mesurar l'èxit o el fracàs en termes d'integració. La idea d'aquest projecte d'indicadors de la integració dels immigrants volia intentar trobar alguns indicadors de diferents regions, en diferents Estats Membres, amb els quals la UE pogués estar d'acord. Disposar d'indicadors comuns facilitaria així la tasca de treure conclusions comunes.

Aquest projecte va tenir com a resultat diverses recomanacions en matèria d'indicadors, i és un molt bon exemple de com és possible posar-ho en pràctica en una regió o ciutat. Així ho va demostrar el nou concepte d'integració, basat en aquest projecte, que va ser adoptat per Berlín l'any 2007. En aquest nou concepte, Berlín va abordar 43 indicadors, principalment procedents del projecte. Exemple d'un indicador que no és en absolut senzill, és el que valora la integració cultural (per oposició a la integració al mercat de treball, per exemple, que és molt més fàcil de manejar). Tenint en compte que és important no treballar amb massa variables (perquè aleshores hi hauria una saturació de persones compilant informació, i no formulant polítiques), Berlín va decidir adoptar-ne tres: el percentatge d'institucions culturals que oferien serveis multilingües; el percentatge d'experts d'origen immigrant en els organismes de selecció d'esdeveniments culturals; i el percentatge de mitjans de comunicació locals procedents dels països d'origen a les biblioteques públiques. Naturalment, és possible debatre interminablement si convé tenir en compte altres indicadors o no, però aquest és un bon exemple d'un resultat concret d'un projecte a Berlín.

Finalment, voldria destacar la plataforma de conferències, quelcom que ja es va esmentar en aquest seminari –des de l'any 2006, es va llançar una altra xarxa: el concepte de ciutats d'integració–, per permetre un intercanvi directe entre l'àmbit local o regional amb implicació de la UE. Confio haver-los donat algunes idees de per què val la pena incloure els àmbits regional i local a la xarxa sobre la integració de l'immigrant.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

Cloenda.
Imma Moraleda

Imma Moraleda

*Presidenta delegada, Àrea d'Igualtat i Ciutadania,
Diputació de Barcelona*

En primer lloc, desitjo que aquest seminari que ara clausurem hagi estat d'interès per a tots vosaltres, que us hagi permès visualitzar la dimensió exterior de les polítiques d'immigració, i copsar la necessitat que tots els nivells administratius i agents implicats treballem plegats.

La integració en les polítiques comunitàries

Sens dubte, a Europa ens trobem en un moment intens en el debat sobre com abordar la immigració extracomunitària, sobre quines relacions cal establir entre la Unió Europea i els països d'origen d'aquesta immigració i sobre com es poden coordinar les polítiques europees. I aquest Seminari ho constata. Aquests han estat alguns dels temes que s'han tractat en les diverses taules rodones al llarg d'aquests dos dies.

Però em sembla important remarcar que, més enllà del control de fronteres o de la gestió dels fluxos migratoris (allò que alguns anomenen el "nucli dur" de les polítiques d'immigració), hi ha altres elements que hem de tenir present. Em refereixo a àmbits que cada cop reben major atenció a les institucions comunitàries i en els quals ja fa alguns anys que treballem els governs locals.

La recepció i acollida d'immigrants, la seva integració a les nostres societats, l'accessibilitat i accés a tots els serveis i recursos, la sensibilització vers el fet migratori, el coneixement de la societat d'acollida o les actuacions en favor de la cohesió social. Dimensions totes elles que posen en primer terme el paper que podem jugar, i que de fet ja fa anys que desenvolupem, les administracions subestats i, en especial, els ajuntaments, com a receptores de primera mà d'aquesta població nouvinguda.

Polítiques de ciutadania

M'agradaria remarcar que aquestes polítiques estan dirigides no tan sols a les persones que arriben a casa nostra, sinó també a les que hi som. Perquè si bé em sembla necessari fer especial atenció al col·lectiu immigrant, evidentment el pes de la convivència i la cohesió social als nostres

municipis no depèn tan sols d'ells i elles. Per això crec fermament que hem de desenvolupar polítiques de ciutadania. Hem de dur a terme accions destinades a la totalitat de la població, que ofereixin a totes i a tots igualtat d'oportunitats, que garanteixin els drets però també els deures. Polítiques i accions que considerin les persones com a éssers actius que construeixen la seva ciutadania al llarg de la vida. I per això cal que les administracions els donem les eines necessàries, que els acompanyem en aquest recorregut.

Fins ara hem desenvolupat polítiques reactives, que reaccionaven davant d'un problema i ho feien amb un model bàsicament assistencialista. Ha arribat el moment d'anar més enllà, de fer, també, polítiques proactives, que s'avancin als problemes, que donin eines als ciutadans i ciutadanes perquè resolguin les seves pròpies dificultats, perquè visquin en igualtat de condicions i oportunitats, perquè desenvolupin amb autonomia la seva plena ciutadania.

I hem de fer-ho oferint-los la informació que els falta: als nouvinguts sobre la societat d'acollida, i als que hi són sobre les societats de les persones que vénen; adaptant els serveis municipals per tal que arribin a tothom en igualtat de condicions; vetllant per a un ús adequat de l'espai públic, que respecti el descans d'uns i la socialització dels altres.

Només en aquest context podrem tenir unes societats cohesionades socialment, només així els nostres ciutadans i ciutadanes podran desenvolupar-se en igualtat de condicions.

Atenció creixent sobre el paper dels municipis

Els municipis, doncs, som escenaris privilegiats d'aquest canvi social. Amb els pros i els contres que això comporta. De major coneixement de la realitat, de viure sobre el terreny les necessitats de la ciutadania, però també d'haver de reaccionar a vegades amb rapidesa quan se'ns presenta una situació nova.

Però sóc optimista, perquè crec que cada cop és més evident entre les institucions comunitàries la valoració de la implicació i la feina dels governs locals, tant pel nostre coneixement acurat de l'entorn més immediat com perquè hem acumulat un bagatge importat d'experiències reeixides en polítiques d'acollida i integració.

Tinc el convenciment, doncs, que els municipis hi tenim força a dir, en les polítiques d'integració i ciutadania. Però també que els reptes amb els quals ens trobem la majoria de regions i municipis europeus són comuns. Per això, calen accions conjuntes a nivell europeu així com el reforç d'espais de cooperació transfronterera.

La Diputació de Barcelona i l'acció exterior

És per això que des de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona apostem clarament per reforçar l'acció exterior col·laborant amb municipis i regions europees per desenvolupar estratègies comparatives, orientades a garantir la cohesió social i la convivència ciutadana.

Per aquest motiu, reforcem el treball institucional amb la nostra presència en diferents fòrums internacionals i en xarxes de ciutats europees. La finalitat d'aquesta participació és generar coneixement, intercanviar experiències, recollir informació sobre bones pràctiques i incidir en les institucions europees per tal que incorporin la perspectiva de l'administració local.

Parlo de xarxes com Arc Llatí; ERLAI, que és la Xarxa d'autoritats locals i regionals interessades en l'asil i la immigració; CLIP, que és la Cities for Local Integration Policy of Migrants; de les quals heu parlat en la taula anterior, o de la participació en el Programa europeu CIEN.

Crec, doncs, que són exemples interessants de com les administracions subestatsals podem contribuir a la dimensió exterior de les polítiques d'immigració. Com hem vist al llarg del Seminari, la immigració reclama, més que mai, una atenció prioritària i la recerca de solucions conjuntes per fer una Europa social, econòmica i territorialment cohesionada.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

Cloenda.
Oriol Amorós

Oriol Amorós

*Secretari per a la Immigració,
Generalitat de Catalunya*

Agraeixo a la Fundació CIDOB i a la Diputació de Barcelona haver-me convidat, però sobretot, agraeixo l'organització d'aquest seminari. És el segon any que vinc com a Secretari d'Immigració i, de fet, aquests dies assisteixo a una sèrie d'actes en els quals també participo per segona vegada, fet que ens recorda que el Govern de Catalunya es va constituir fa un any. El tema d'aquest seminari, la dimensió exterior de les polítiques d'immigració, és molt interessant, i a Catalunya tenim el privilegi de gaudir d'un fòrum de debat tan avantatjat com la Fundació CIDOB, que ens ajuda a formular reflexions teòriques, propostes i polítiques públiques. Voldria saludar també la Secretaria d'Estat, amb qui vaig tenir ahir l'oportunitat de treballar en els temes que avui debatrem, i que m'agradaria esmentar.

En la meua intervenció, que intentaré estructurar d'una forma senzilla, parlaré de tres capítols: en quin moment estem; què ens demana la població; i com crec que hem de respondre a aquestes demandes.

En quin moment ens trobem?

Crec que el moment actual de la immigració és sens dubte una obvietat, però una obvietat que no hem d'oblidar, i és que la immigració és un motor de canvi, i particularment a Catalunya. Aquí, des de fa vuit anys s'ha comptabilitzat l'entrada de més de 100.000 persones cada l'any. Quan comparem aquestes xifres amb les d'altres països, molt més grans, veiem que és un fet que reconfigura la realitat catalana. Catalunya és la seva immigració. El motor de canvi de la societat són les persones que la conformen.

Vull destacar dues dades significatives: la primera és el pes de la legalitat en la nova immigració. La immigració del segle XXI que hem tingut en aquest país ha vingut marcada sobretot per una gran distància entre realitat i legalitat. Hem passat un període de canvis legislatius massa freqüents, i això va dificultar l'aplicació normativa. L'estabilitat normativa de què gaudim des de fa tres anys és un valor en si mateixa. Després faré algunes crítiques sobre aquesta normativa, perquè crec que el model té les seves limitacions, però només el fet de tenir uns anys d'estabili-

tat normativa és un valor positiu en si mateix, que ha permès tots els implicats gaudir d'aquesta legalitat. L'any 2006 ha estat el primer, possiblement, en el qual la immigració legal ha tingut un pes quantitatiu molt important en el conjunt de la immigració, ja que el padró ha crescut en unes 60.000 persones, de les quals, al voltant de 40.000 ho han fet de manera regular. Només per fer-nos-en una idea. Per tant, el primer punt important és la legalitat.

Diversos factors expliquen aquest augment de la legalitat. En primer lloc, l'estabilitat normativa ajuda a fer funcionar les coses amb més agilitat, especialment en matèria de contractació legal de treballadors. En segon lloc, crec també que la política exterior del Govern de l'Estat és més coherent en aquest sentit. En aquest punt també entra el pes de la reagrupació familiar, la segona de les dades significatives que vull destacar. Estem passant de la fase inicial, en què van arribant els treballadors, a la fase en què vénen les famílies. L'any 2008 serà, probablement, el primer any en què tindrem més entrades familiars que individuals. Per tant, aquests són els dos elements del moment actual: la fase "madura" de la immigració amb la reagrupació familiar, i la legalitat dels immigrants.

Què ens demanen els ciutadans?

El segon punt de la meua intervenció se centra en les demandes de tots els ciutadans: els que acaben d'arribar, i els que havien arribat una mica abans. Jo crec que un horitzó, no de crisi econòmica, en absolut, però sí de moderació del creixement, significarà un creixement menor de l'ocupació. Amb aquest escenari hem d'escoltar atentament les demandes dels ciutadans, per continuar mantenint els alts nivells de convivència que hem tingut al llarg dels anys. Jo destacaria tres grups de demandes ciutadanes en aquest sentit. En primer lloc, els fluxos regulats i coordinats, sense els quals els immigrants mateixos es veurien perjudicats. En segon lloc, la igualtat en l'accés als serveis públics. Aquest punt és molt important ja que és l'únic que sol generar enfrontaments entre sectors de la població, amb una atenció especial al servei de sanitat pública, i a l'accés al treball. Hem d'intentar prevenir, a qualsevol preu, que es produeixin conflictes en aquest àmbit. En tercer lloc, les demandes sobre la integració dels immigrants. A Catalunya hem adoptat un model d'integració força equilibrat entre el respecte a la diversitat dels immigrants i la seva cohesió a la societat, i ho hem de continuar desenvolupant amb les mateixes premisses.

Com hem de respondre?

Existeixen alguns apunts que la Unió Europea hauria de considerar en aquests tres àmbits. La UE ha de tenir polítiques comunes de control dels fluxos migratoris. Encara que resulti difícil, és imperatiu. El model en què cada país gestiona els fluxos al seu aire no és compatible amb la realitat. S'ha de donar una atenció especial al tema de l'augment de la legalitat.

En aquest sentit, destaquen projectes com la "immigració circular", que ha funcionat molt bé a Catalunya, i ha estat citada diverses vegades pel comissari Franco Frattini.

A més d'aquesta qüestió, hi ha dos tipus de dèficit molt clars que m'agradaria assenyalar. El primer és la immigració de l'Àfrica Subsahariana al nostre país. En l'actualitat gairebé és impossible immigrar legalment des de l'Àfrica Subsahariana al nostre país. Ens consta que es fan esforços en aquest sentit, esforços que agraïm i valorem, però que no responen a la realitat. En la realitat hi ha fluxos migratoris. En canvi, la legalitat els fa gairebé impossibles. Ja estem construint ponts legals, però cal aprofundir en aquest aspecte. En tot cas, Catalunya està disposada a participar i a col·laborar en la construcció d'aquests ponts.

El segon dèficit clar en el nostre sistema és la realitat de la contractació i la dificultat del procés. La realitat és que els treballadors immigrants treballen en microempreses, i la legalitat fa que aquestes microempreses tinguin molt poca capacitat d'operar dins d'aquest sistema. És molt difícil que un individu que té un restaurant amb deu treballadors faci la contractació a través del contingent aprovat pel Consell Nacional d'Immigració. Pràcticament, no ho fan, no es fa. És molt difícil que tots els treballadors que tenim en el sector domèstic siguin contractats pels particulars per mitjà d'aquest mecanisme, per mitjà del contingent. La realitat no és així. Tenim una realitat en què la immensa majoria dels immigrants treballen en microempreses, i el sistema que tenim és bo per a les grans empreses i per a les mitjanes, però no donen respostes a les microempreses. Aquest és un altre repte que hem de resoldre.

Respecte a l'accés al treball podríem dir moltes coses, però només en diré una, que em sembla fonamental i que per a Catalunya en aquests moments és una prioritat: l'accés al treball de les persones reagrupades, l'accés al treball dels familiars reagrupats. Actualment, dins del nostre marc legislatiu, les persones reagrupades poden treballar, però amb una sèrie de dificultats administratives atès que el seu permís de residència específica no té autorització de treball. Aquest tema és molt important, i crec que amb un canvi hi guanyem tots: la persona immigrada, perquè té més possibilitats d'integració; la família, perquè té més ingressos familiars; tots nosaltres, en igualtat entre homes i dones, i la nostra economia, perquè podem fitxar més treballadors legals disponibles per a les empreses.

La dimensió exterior de les polítiques
d'immigració a la Unió Europea.
V Seminari Immigració i Europa.

Cloenda.
Consuelo Rumí

Consuelo Rumí

*Secretària d'Estat d'Immigració i Emigració,
Ministeri de Treball i Immigració*

Estimats amics i amigues, un any més torno a Barcelona per clausurar aquest seminari de la Fundació CIDOB. Ho faig encantada, procuro no faltar mai, llevat que, com l'any passat, tingui algun compromís ineludible, perquè amb la meva presència, d'alguna manera, el Govern d'Espanya reconeix el treball del CIDOB, una Fundació que s'ha convertit ja en una referència de la investigació i del debat en matèria de migracions, un dels fenòmens més intensos i complexos de l'escena mundial en aquest començament de segle. Gràcies als amics de CIDOB per la seva deferència en permetre'm traslladar algunes reflexions des de la perspectiva del Govern.

Repasant les notes de la meva intervenció en aquestes mateixes dates, encara que de l'any 2004, he tingut l'oportunitat de constatar que en aquell moment, ja fa tres anys, i amb una breu experiència en política europea, per l'escàs temps que portava en les meves responsabilitats, vaig posar de manifest dues qüestions que em van semblar fonamentals:

- D'una banda, quelcom referent al diagnòstic; perquè les dificultats per armar una política entre els vint-i-set són evidents i no insistiré molt en aquestes. Però el més rellevant, ja en aquell moment, era la certesa que és imprescindible que, davant la nova cara, la nova morfologia que han adquirit les migracions els últims trenta anys, la UE es doti d'una actuació concertada, d'una estratègia migratòria acordada, d'una política comuna.
- D'una altra, ja manifestava aleshores un optimisme pel que fa als avenços que es podrien dur a terme en aquest terreny, i avui estic convençuda que durant els tres anys següents, i malgrat totes les insuficiències, han confirmat la credibilitat d'aquella expectativa. Perquè estem avançant cap a una política comuna en aquesta matèria. És cert que encara amb pas curt, però en qualsevol cas no menyspreable. I afegeixo que ho fem en un escenari, un quadre general de la Unió que, ho hem d'admetre, no ha estat el més favorable pels avatars comunitaris en aquest temps per guanyar terreny en la construcció de les polítiques comunes.

Ara, tres anys després, quan està conclouent una legislatura que ha estat tan intensa, em permetran que els transmeti una percepció molt personal nascuda en aquests quatre anys d'experiència de Govern i d'implicació en el debat en el si de la Unió Europea.

Quan vaig tenir l'oportunitat d'assistir, l'any 2004, a les primeres reunions dels Consells JAI (Justícia i Afers Interns) de la Unió, totes les propostes que plantejàvem i que desbordaven l'estricta terreny dels controls fronterers eren percebudes amb absoluta desconfiança i difícils d'incloure en un altre punt de l'ordre del dia que no fos el de "diversos".

Avui, la realitat ha canviat substancialment, malgrat que els avenços no han assolit la velocitat de creuer que desitjàvem respecte a aquesta política comuna. Però el que és realment important ara és que avui es parla ja a la Unió en termes de política integral, i que, per exemple, entre els fons en matèria d'immigració que començaran a fer-se efectius l'any 2008, es troba un dedicat a integració, quelcom d'impensable el 2004. Altres exemples que actualment s'estan debatent són les propostes de directives per a la lluita contra l'ocupació il·legal, l'admissió d'immigrants qualificats o un estatut comú de drets per als treballadors nacionals de tercers països, i no voldria oblidar en aquest recorregut el Pla d'Acció en matèria d'immigració legal adoptat per la Comissió.

Així mateix, és imprescindible citar la posada en marxa de l'Agència Europea per a la gestió de la cooperació operativa en les fronteres exteriors (FRONTEX) en aigües atlàntiques. Hi ha qui s'obstina a avaluar-la només des del punt de vista operatiu, menyspreant, o més ben dit, ignorant, la seva rellevància política, ja que és la primera oportunitat en què la Unió Europea s'implica i reconeix així la responsabilitat col·lectiva del desafiament migratori. Aquest és precisament l'avanç qualitatiu que s'ha produït en aquests tres últims anys: que la Unió Europea ja discuteix sobre immigració i assumeix que no és un problema únicament dels països que reben l'impacte directe, el primer, dels fluxos migratoris; a més, ja tracta el fenomen des d'una perspectiva integral, superant una perspectiva que fa només molt poc temps feia referència en exclusiva als controls fronterers.

Per tant, s'han produït avenços importants en el si de la Unió Europea, els quals –és important subratllar– responen fonamentalment a impulsos que ha proporcionat el Govern espanyol, arrenquen principalment a partir de desembre de 2005 amb el Consell Europeu de Hampton Court i es desenvolupen en les posteriors conclusions del Consell, que adopta un enfocament comú en matèria migratòria.

D'alguna manera, s'han assentat les bases per a una política comuna –que encara dista de ser una realitat– i hem de pensar que aquest és el camí pel qual ha avançat sempre la Unió en la construcció de les seves polítiques comunes. Si hagués de buscar una frase que resumís la meva percepció, nascuda d'una experiència molt directa en els treballs d'aquesta etapa a Unió Europea, diria que Espanya es troba molt més acompanyada que fa quatre anys en la defensa d'una política integral europea, i que els últims dos anys, tant en els debats com en la presa de decisions, s'ha registrat una activitat sense precedents, una densitat que ja és important.

En aquest sentit, no vull deixar-me arrossegar per diagnòstics pessimistes perquè, almenys des del terreny de la política, avançar és sempre difícil i crec que la nostra anàlisi no pot menysprear el terreny guanyat en aquest temps. Encara hi ha, evidentment, molt camí per recórrer, però els asseguro que la Unió, en el marc general de les reunions dels vint-i-set a les quals assisteixo i de les reunions setmanals que es porten a terme a diferents nivells, és molt més favorable als qui treballem en el progrés cap a una política comuna.

Aquest enfocament és important, perquè respon, com he dit abans, a la realitat de les migracions en el començament del nou segle; i les respostes institucionals no poden menysprear els canvis que s'han produït i que són molt profunds. No sé si de vegades arribem a percebre en tota la seva entitat la morfologia versàtil de les migracions, la seva naturalesa polièdrica i la seva estreta dependència a processos que s'estan desenvolupant en l'ordre internacional i, més en concret, en el procés de globalització, amb el seu formidable impacte tecnològic.

Doncs bé, a partir d'aquesta anàlisi, el Govern espanyol ha defensat, des que va prendre possessió, que les condicions que presidissin les noves estratègies nacionals i internacionals de governabilitat de les migracions es podien resumir en el seu caràcter integral i multilateral.

Respecte al seu caràcter integral, hem de manifestar que les actuacions aïllades o inconnexes no serveixen per abordar uns moviments tan complexos i canviants com són els migratoris, en una fase històrica presidida pel caràcter global dels fenòmens que irrompen en la vida col·lectiva de les societats. Els diferents factors que conflueixen al voltant del fenomen migratori es comporten com a vasos comunicants i, per això, requereixen l'articulació de respostes integrals, en diferents camps. Les actuacions unidireccionals ja no serveixen, són insuficients i han de donar pas a la definició d'estratègies més complexes.

A Espanya, durant l'actual legislatura, hem estat capaços de construir una política d'immigració integral que és imprescindible per donar resposta, durant l'actual i les pròximes dècades, a un dels fenòmens que, sens dubte, marca més intensament el canvi social que s'està produint. Una política que conjuga la determinació en la lluita contra els fluxos clandestins, l'aposta per l'ordenació de les migracions des de la vigència de la legalitat i la promoció activa de la integració social dels immigrants en la realitat del nostre país.

En aquests tres capítols crec que hem avançat de manera molt seriosa, encara que també queda molt per fer. Però, tan sols per detallar la seriositat de la nostra aposta, és a dir que no fem polítiques d'aparador, m'agradaria citar dues dades al meu parer reveladores del que vull dir:

- a) La reforma dels instruments legals de gestió de la immigració d'acord a les demandes del mercat laboral, que ha fet possible que, per segon any consecutiu, entorn de 200.000 persones vinguin amb un contracte de treball des dels seus propis països, és a dir, vencent la temptació de la irregularitat. Per tant, la canalització ordenada dels fluxos migratoris presenta per primera vegada un resultat satisfactori i positiu.

- b) En el terreny de la convivència, durant aquests quatre anys, el Govern ha invertit més de 1.000 milions d'euros en polítiques directes d'integració. No em refereixo a les polítiques transversals, al que, per exemple, inverteix el Ministeri d'Educació, el de Sanitat o qualsevol altre en actuacions que tenen relació amb l'arribada i presència d'immigrants. Em refereixo a accions finançades des de la Secretaria d'Estat d'Immigració, que parlen de polítiques expresses d'integració. Aquesta xifra suposa, perquè es facin una idea, que el pressupost en aquesta matèria s'ha incrementat un 720% en una sola legislatura; una aposta, com veuran, de primer ordre per treballar per allò que anomenem la gestió de la diversitat.

Pel que fa al seu caràcter multilateral, aquest constitueix una altra condició imprescindible per abordar els reptes que en aquest temps ens planteja l'acceleració dels fenòmens migratoris i, molt en particular, l'expansió d'immigració clandestina. La suma de polítiques nacionals ja no és suficient en raó del caràcter global de les migracions; cal, per tant, que se cedeixi el pas a estratègies concertades entre països que comparteixen espais integrats i països d'origen, trànsit i destí dels fluxos migratoris.

Aquest és la segona ambició que ha format part de la nostra política tant en l'àmbit nacional com en l'europeu al llarg dels tres últims anys. I aquesta és la lògica que per a nosaltres ha de presidir la dinàmica europea durant aquest temps. La idea que ha de caracteritzar aquest esforç per la multilateralitat és que els grans principis en matèria migratòria han de ser compartits pels països d'origen, de trànsit i de destí perquè, en cas contrari, si no s'incorporen els interessos de tots els estats, ens veuríem abocats al fracàs. Aquest és un camí més llarg i difícil, sens dubte, però és l'únic que pot fer front als desafiaments reals que ens presenta avui el fenomen migratori.

Faig referència novament a l'experiència d'aquests anys per acompanyar aquesta idea. Faig al·lusió a la cooperació en matèria migratòria que Espanya durant aquests anys ha establert amb el Marroc i amb els països subsaharians, especialment amb el Senegal. El cas del Marroc és revelador de com l'edificació d'un clima de confiança i col·laboració entre els dos governs és un capital inestimable que ofereix resultats molt importants en l'ordenació del corrent migratori. I en el cas del Senegal, també la cooperació és una peça clau per fer front a les arribades massives de milers de persones que fugen d'aquell continent per la falta d'expectatives.

Per tant, la visió europea de la immigració només pot incorporar una poderosa ambició de multilateralitat, de cooperació entre tots els actors que, d'una manera o una altra, participen i són part activa dels processos migratoris.

Per resumir aquesta visió, afegiré que en el cor mateix de la definició de les encara insuficients però ja visibles estratègies europees sobre immigració, es troba la convicció que ens trobem davant d'un fenomen d'extraordinària complexitat, les causes del qual no són immediates sinó que es remunten a segles de marginació d'àrees senceres del planeta, i l'ordenació del qual exigeix treballar en tots els fronts: des dels avenços en la lluita contra la immigració il·legal i la canalització legal dels fluxos migratoris, fins a la integració així com les polítiques de desenvolupament.

Aquestes noves respostes comporten també avenços en el terreny de la recerca de nous espais de diàleg multilateral compartit. La Conferència Euro-Africana, els 5 + 5 entre les dues riberes de la Mediterrània, la reunió Euromediterrània que s'acaba de reunir fa algunes setmanes a Faro i que agrupa 37 països, o el Fòrum de Migracions Iberoamericà ens parlen clarament d'una creixent consciència que les migracions constitueixen, avui més que mai, un fenomen transversal que demana respostes concertades entre països i integrals en el seu caràcter. Dues línies que el Govern d'Espanya impulsa decididament juntament amb altres socis europeus.

Finalment, voldria subratllar que la immigració és un enorme desafiament carregat d'expectatives, però també de riscos. Mantenir l'objectiu de la seva governabilitat i treballar per avançar en aquesta direcció ha de representar una responsabilitat compartida i de primer ordre dins de les agendes polítiques nacionals i internacionals.

El Govern espanyol, en un clima general de concertació que ens ha permès articular un consens que no existia, ha abordat juntament amb forces polítiques, agents i organitzacions socials la posada en marxa, per primera vegada al nostre país, d'una política migratòria coherent que ha substituït les actuacions improvisades i els gestos de complicitat exemplaritzants tan inútils com perjudicials de les passades legislatures. I aquesta estratègia integral ha incorporat en primera línia una agenda europea l'objectiu de la qual és l'avanç, sempre difícil però ja patent, cap a una política comuna migratòria per part de la Unió.

Han canviat els escenaris de les nostres societats, sacsejades per les grans transformacions que acompanyen el nostre temps, ha canviat la cara i el comportament de les migracions i, en bona lògica, ha de canviar també el signe i la qualitat de les respostes que estem obligats a donar per ordenar-les d'acord amb els interessos de tots.

La Unió Europea ha d'assumir, no pot fer-ho d'una altra manera, la lògica del temps històric del fet migratori que ens està tocant viure, i donar una resposta adequada a la seva envergadura.

La dimensió exterior de les polítiques d'immigració a la Unió Europea. V Seminari Immigració i Europa.

ANNEX.

Programa del seminari

Sembla cada cop més evident que gestionar les migracions requereix de major diàleg i cooperació entre països d'origen, destí i trànsit, tal com es pot constatar amb la creixent presència dels temes migratoris en les relacions exteriors i en les negociacions internacionals. Per a elaborar polítiques d'immigració coherents i globals, la dimensió exterior de les mateixes ha de ser presa en consideració.

Des de Tampere, la Comissió Europea ha treballat per integrar l'esfera de Justícia i Afers Interiors en els diferents àmbits de la Unió Europea, incloent les relacions exteriors. Al desembre de 2005, en les conclusions del Consell Europeu de Brussel·les, s'afirmava que les qüestions relacionades amb la migració constituïen un element central de les relacions de la UE amb una gran varietat de països tercers, en particular els de les regions limítrofes de la Unió. Des d'aleshores, la Comissió Europea ha presentat nombrosos comunicacions dirigides a enfortir la dimensió exterior de la política d'immigració de la UE.

En aquesta cinquena edició del Seminari Immigració i Europa es pretén analitzar quins són els elements i instruments que vinculen les polítiques exteriors amb les polítiques d'immigració, entre els que destaquen, entre d'altres, les relacions amb països tercers, els acords de readmissió, el control de fluxos o el vincle amb les polítiques de desenvolupament entre altres. Tots aquests elements es contemplaran des de la perspectiva estatal i, alhora, des de la perspectiva de l'acció exterior en el marc de la Unió Europea.

DIJOURS 13

09.00 H OBERTURA DEL SEMINARI

Bernardino León, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores
Imma Moraleda, Presidenta delegada, Àrea Igualtat i Ciutadania,
Diputació de Barcelona
Narcís Serra, President, Fundació CIDOB

09.30 H CONFERENCIA INAUGURAL: MIGRACIONES I DIMENSIÓ EXTERIOR A LA UNIÓ EUROPEA

Stefano Bertozzi, Membre del Gabinet del Vice-President i Comissari de Justícia,
Llibertat i Seguretat Franco Frattini, Comissió Europea

10.30 H LA INCLUSIÓ DE LA IMMIGRACIÓ A LES RELACIONS AMB TERCERS PAÏSOS

Moderador: Anna Terrón, Secretaria per a la Unió Europea, Generalitat de Catalunya

Bernd Hemingway, Coordinador Regional i Responsable de l'Oficina d'Enllaç amb la
Unió Europea, OIM
Félix Fernández-Shaw, Gabinet de l'Ambaixador, Representació Permanent d'Espanya a
la Unió Europea
Marc Richir, Àrea de Coordinación y Análisis, Dirección General de Relaciones
Exteriores, Comisión Europea

11.30 H PAUSA CAFÈ

12.00 H POLÍTIQUES D'IMMIGRACIÓ I POLÍTIQUES DE DESENVOLUPAMENT

Moderador: Ricard Zapata, Professor titular de Ciència Política i Director del GRIIP-Grup de Recerca
sobre Immigració i Innovació Política, Universitat Pompeu Fabra

Jean-Pierre Cassarino, Coordinador Científic del Projecte MIREM, Robert Schuman
Centre for Advanced Studies, Florència
Milagros Hernando, Directora d'Avaluació i Planificació de Polítiques de
Desenvolupament, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
Jeff Dayton-Johnson, Economista Senior, Development Centre, OCDE
Luis Riera-Figueras, Director General, Direcció General pel Desenvolupament, Comissió
Europea
Debat

14.00 H DINAR

15.30 H TAULA RODONA: LA LLUITA CONTRA LA IMMIGRACIÓ IRREGULAR

Moderador: Joaquín Arango, Director, Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones,
Fundación Ortega y Gasset

Ignacio Díaz de Aguilar, President, CEAR-Comissió Espanyola pels Refugiats
Pilar Fuertes, Subdirectora General de Relacions Internacionals, Immigració i
Estrangeria, Ministerio del Interior
Maria-Teresa Gil-Bazo, Professora de Dret, Newcastle University
Miriam Mir, Investigadora, Investigadora, CEPS-Centre d'Estudis en Política Europea,
Brussel·les
Debat

DIVENDRES 14

09.30 H LA DIMENSIÓ EXTERIOR DE LA POLÍTICA D'IMMIGRACIÓ A LA UE: DIFERENTS PERSPECTIVES ESTATALS

Moderador: Carles Campuzano, Diputat del Grup Parlamentari Català, Congreso de los Diputados

Manuel Jarmela Palos, Director General, Servei Portuguès d'Estrangeria i Fronteres, Ministeri del Interior

Zair Kedadouche, Director de Relacions Internacionals, Alt Consell Francès per la Integració

Carmen Pérez, Assessora, Gabinet de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración

Debat

11.00 H PAUSA CAFÈ

11.30 H POLÍTICA MIGRATÒRIA I ACCIÓ EXTERIOR DE LES ADMINISTRACIONS SUBESTATALS

Moderador: Teresa Llorens, Coordinadora de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania, Diputació de Barcelona

Mirella Ricci, Responsable de Multiculturalitat i Vicepresidenta de la Província d'Arezzo, Itàlia. Representant de la xarxa Arc Llatí

Heiko Wagner, Oficina Land Berlin a la UE. Membre de la Xarxa ERLAI (Autoritats Regionals i Locals sobre Asil i Immigració a Europa)

Debat

13.00 H CLOENDA

Imma Moraleda, Presidenta delegada, Àrea d'Igualtat i Ciutadania, Diputació de Barcelona

Oriol Amorós, Secretari per a la Immigració, Generalitat de Catalunya

Consuelo Rumí, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

14.00 H FINAL DEL SEMINARI