

**Oñati Socio-Legal Series, v. 2, n. 4 (2012) - Private-Public Partnerships as new approaches to the Social Economy / Los partenariados privado-públicos; nuevos enfoques en Economía Social / Pribatu-Publiko Partenariaduak, Ekonomia Sozialaren adierazpen berriak**  
ISSN: 2079-5971

## **¿Puede la gobernanza de las migraciones ser social? (Can the governance of migrations be social?)<sup>1</sup>**

IKER BARBERO\*

Barbero, I., 2012. ¿Puede la gobernanza de las migraciones ser social? *Oñati Socio-legal Series* [online], 2 (4), 175-195. Available from: <http://ssrn.com/abstract=2009351>.

### **Abstract**

Governance, conceived as the incorporation of new private actors to spaces of discussion and deliberation as well as to the provision of public services, is presented as an innovative form of institutional policy. The phenomenon of immigration has opened the door to the application of multiple experiences of governance in areas such as reception, integration, and labor market participation. The main critics to this model refer to the lack of transparency, democratic deficits or economic pre-eminence in front of the public and social. This article presents a series of reflections on the possibility of establishing mechanisms to provide a social perspective to the new model of public action in the field of immigration.

### **Key words**

Governance; international migration; globalization; European Union; Spain.

### **Resumen**

La gobernanza, entendida como la incorporación de nuevos agentes privados a espacios de discusión y deliberación así como a la prestación de servicios públicos, se presenta como una de las formas innovadoras de política institucional. El fenómeno de la inmigración ha abierto la puerta a la aplicación de experiencias de gobernanza en múltiples sectores como la acogida, la integración, el mercado de trabajo o la participación. Las principales críticas vertidas desde posicionamientos de izquierdas y movimientos sociales responden a la falta de transparencia, déficit

---

Artículo presentado en el Congreso La Economía Social. Responsabilidad Corporativa, Propiedad Privada y Partenariados. Derechos Laborales y Cooperativas, celebrado en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, en el marco del programa de Cursos de Verano de la UPV/EHU, del 6 al 8 de julio de 2011. La financiación para la participación en el mismo se ha obtenido a través del proyecto EHU10/37 "La empresa en la Estrategia Europa 2020".

<sup>1</sup> Este artículo se ha realizado en el marco de la investigación *P-Hiru - Partenariados Público-Privados y Nueva Gobernanza. Teoría y Best Practice* (2010-2011), dirigida por el Prof. Joxerramon Bengoetxea Caballero. Quisiera agradecer a mis colegas de proyecto (Joxerramon Bengoetxea, Estibalitz Moreno, Iker Nabaskues, Virginia Senosiain, Alison Hogg y Gloria Totorikaguena) sus aportaciones en las múltiples e intensas reuniones celebradas. Así mismo, también quisiera agradecer la evaluación externa de la revista *OSLS* cuyos comentarios fueron muy sugerentes para la elaboración de la versión final de este artículo.

\* Iker Barbero es doctor por la Universidad País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea y International Master in Sociology of Law por el International Institute of Sociology of Law de Oñati. En la actualidad es contratado doctor IKERBASQUE, the Foundation for Science y Visiting Scholar en el Centre for Citizenship, Identities and Governance (CCIG) de la Open University (Inglaterra). Centre for Citizenship, Identities and Governance (CCIG). Faculty of Social Sciences. The Open University. Walton Hall. Milton Keynes. United Kingdom MK7 6AA [Iker.barbero@ehu.es](mailto:Iker.barbero@ehu.es)

democrático o preeminencia de los agentes económicos frente a los públicos y sociales. En este artículo se plantea una serie de reflexiones en torno a la posibilidad de establecer mecanismos para dotar de un carácter social al nuevo modelo de acción pública en el ámbito de la inmigración.

**Palabras clave**

Gobernanza, migraciones internacionales, globalización, Unión Europea, Estado español.

**Índice**

1. El camino hacia una gobernanza de las migraciones.....	178
1.1. La Iniciativa de Berna .....	178
1.2. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales .....	179
2. Derecho internacional, gobernanza neoliberal y gestión de los riesgos de las migraciones.....	180
3. El modelo global en la regulación de los flujos migratorios: los acuerdos librecambistas.....	182
4. Experiencias de gobernanza migratoria en la Unión Europea .....	183
5. Modelo de gobernanza de las migraciones en el Estado español.....	185
5.1. Gestión conflictual.....	185
5.2. Coordinación territorial tardía y no gobernanza.....	188
5.3. Privatización del sector de atención a la inmigración.....	189
6. A modo de conclusiones: ¿Puede la gobernanza de las migraciones ser social? .....	191
Bibliografía .....	192

## 1. El camino hacia una gobernanza de las migraciones

En los últimos años asistimos a una eclosión de actos, informes y pronunciamientos por parte de instituciones que demandan incorporar a las agendas políticas el debate sobre el gobierno de las migraciones internacionales. Una serie de hechos apuntados por Newland (2005) así lo corroboran: La Comisión de Derechos Humanos de la ONU nombró en 1999 un Relator Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes; la División para el Adelanto de la Mujer decidió tomar las migraciones como tema de la Conferencia Mundial sobre la Mujer y Desarrollo celebrada en Beijing en 1995; la OIT también tomó las migraciones como tema de su Conferencia del Trabajo Internacional de 2004; en 2003, la Convención de Trabajadores Migrantes por fin logró su veintésima ratificación, lo que permitió su entrada en vigor 23 años después de su aprobación; la Ronda de negociaciones de libre comercio de Doha, organizada por la OMC, introdujo el debate sobre la prestación de servicios, lo que implica la movilidad de personas. Así mismo, las instituciones "Bretton Woods", como el Banco Mundial (2006), han comenzado a centrarse en los beneficios económicos derivados de las migraciones como las remesas y las maneras de controlar los envíos.

El rasgo definitorio más relevante que propugnan algunos de los citados eventos es la confluencia en la concreción de acciones tanto de los distintos agentes implicados, o interesados en implicarse, en los procesos migratorios; así como la conexión de las distintas escalas gubernamentales (local-regional, estatal, global). Existe una tendencia hacia lo que podríamos denominar "la gobernanza de las migraciones". En este sentido se han pronunciado múltiples organizaciones globales a través de iniciativas como la de Berna (2001) o la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales -GCIM- (2005), que han puesto de manifiesto narrativas referidas a la necesidad de avanzar en el establecimiento de nuevos mecanismos de gestión capaces de optimizar los beneficios de unas migraciones reguladas.

### 1.1. La Iniciativa de Berna

La Iniciativa de Berna (2001) fue un proyecto del gobierno suizo que consistió en un proceso de consulta en torno a la gestión de las migraciones en la que participaron gobiernos de distintas regiones del mundo, organizaciones transnacionales, sociedad civil y expertos en migraciones, y cuya secretaria recayó en la OIM<sup>2</sup>. Esta iniciativa incide en la necesidad de superar el enfoque estatal de la gestión de las migraciones a través de "un enfoque global y equilibrado, conseguido a través del diálogo y la cooperación en los ámbitos regional e internacional" (Klein 2006, p. 255).

El producto de múltiples sucesivas reuniones regionales, sesiones de trabajo y conferencias de diálogo político (no vinculante) para el desarrollo de la iniciativa es la *Agenda Internacional para la Gestión de la Migración* (o más conocida como la *International Agenda for Migration Management, IAMM*). Se trata de un instrumento destinado a los diseñadores de políticas públicas basadas en la ordenación de los flujos migratorios y la obtención del máximo beneficio por parte

<sup>2</sup> El modelo que propugna la OIM consiste en la *Gestión Integral Migratoria* o "Modelo integral para la gestión migratoria" (<http://www.iom.int>). Según la OIM, las políticas, las legislaciones y la organización administrativa de los Estados deben estar dirigidas a: Gestionar la migración con el objetivo de "utilizar el desarrollo potencial de la migración para los migrantes individuos y las sociedades"; Facilitar la migración para "salvaguardar y mejorar la capacidad de los trabajadores, profesionales, estudiantes, capacitadores, familias, turistas, y otros para que se muevan de manera segura y eficiente entre los países con demoras mínimas y con la debida autorización"; Regular las migraciones implica "ayudar a los gobiernos y sociedades a saber quién está buscando acceso a sus territorios y a tomar las medidas que puedan prevenir el acceso de aquellos que no estén autorizados para entrar; Reemplazar los flujos irregulares con migración ordenada y regular, sirve a los intereses de todos los gobiernos"; Gestionar la migración forzada, que consiste en "ayudar a las personas a moverse fuera del peligro durante emergencias y retornarlos posteriormente. Las personas refugiadas y desplazadas son una categoría distinta de "personas en movimiento" que merecen una atención especial".

de todos los sectores implicados: estados receptores, sociedades de origen, migrantes, etc. Esta agenda cuenta con dos componentes: una serie de "principios comunes" relativos a la gestión de la inmigración y un conjunto de "prácticas efectivas para una perspectiva planificada, equilibrada y global de la gestión de la migración interestatal".

Algunos de los posibles inconvenientes que se suscitan del análisis de esta iniciativa son los relativos a concebir las migraciones internacionales como un fenómeno natural o espontáneo del que se puede obtener rendimiento, o como dice la representante de la OIM, como una "característica esencial del mundo actual, y todos los Estados tienen el reto común de encontrar modos para gestionarla con mayor efectividad, para que sea segura, ordenada y beneficiosa para los migrantes y las sociedades" (Klein 2005, p. 253). Otros, por el contrario, sostienen que el proceso migratorio contemporáneo está forzado-provocado por el modelo de desarrollo económico globalizado (Morice 2000, Moulrier-Boutang 2006, Cohen 2006).

### *1.2. La Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales*

En 2005, y a petición del Secretario General de la ONU, la GCIM elaboró un informe cuyas pretensiones principales eran

"abordar esencialmente las migraciones dentro de los países en desarrollo y desde estos últimos hacia los países industrializados, centrándose en particular en los aspectos económicos, sociales, humanitarios y de gobernanza de las migraciones internacionales" (2005, p. viii).

En el apartado referente a "Creación de coherencia: la gobernanza de las migraciones internacionales", esta comisión tomó la definición de gobernanza de la Comisión sobre Gobernanza Global (1995) refiriéndose a la "la suma de las distintas maneras en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso en curso mediante el cual se pueden adecuar los intereses opuestos o diferentes y se pueden tomar acciones en colaboración" (en GCIM 2005, p. 68).

Esta gobernanza global, según la Comisión, comienza con una gobernanza a nivel estatal basada en la elaboración de políticas migratorias coherentes, es decir, teniendo en cuenta las políticas afines y los tratados internacionales, y coordinadas eficazmente entre todos los ministerios (aquellos vinculados directamente más el resto) y la consulta a terceros actores como el sector privado y la sociedad civil.

Posteriormente, sin menospreciar los acuerdos bilaterales, la Comisión propone la cooperación entre Estados a nivel regional (por ejemplo la UE) a través de procesos consultivos informales y no vinculantes así como espacios de encuentro interregionales para tratar asuntos migratorios comunes como la Asociación Euro-Mediterránea (EuroMed) o la Organización de Seguridad y cooperación Europea (OSCE).

Finalmente, ante la falta de cooperación interinstitucional entre los múltiples organismos vinculados directamente con las migraciones como la ONU, la OIM, el ACNUR, la OIT y otras que en los últimos años se están aproximando como el Banco Mundial, la OMC o el PNUD, la Comisión propuso al Secretario General de la ONU la creación de un Grupo Mundial Interagencia de Migraciones que reuniera a los altos representantes de las instituciones vinculadas a las migraciones. Este ente se creó en 2006 bajo la denominación el Global Migration Group<sup>3</sup>. Aunque, más que un verdadero liderazgo en la gobernanza de las migraciones, su actividad se reduce a la elaboración de informes, la organización de encuentros como el Global Practitioners Symposium en mayo de 2010 en Ginebra, la participación en foros de

<sup>3</sup> Miembros del GMG: la OIT, la OIM, el ACNUDH, la UNCTAD, el ACNUR, la ONUDD, el DAES, el PNUD, el FNUAP y el Banco Mundial.

debate como el Forum on Migration & Development, en Atenas en 2009 o pronunciamientos en el Día Internacional del Migrante<sup>4</sup>.

En definitiva, la tendencia de la gobernanza de las migraciones es un tema de alto nivel en las agendas de las principales instituciones internacionales y transnacionales. Aún es pronto para determinar un modelo concreto, pero los indicios apuntan hacia la creación de una foro-institución, que podría llamarse, la Organización Mundial de las Migraciones y cuyas características fueran similares a la Organización Mundial del Comercio (Bhagwati 2002, Hatton 2007) y cuyas reglas *-soft law-* gobernasen los flujos migratorio. Esto nos plantearía algunos interrogantes y reflexiones en torno a cuál es el propósito de gobernar las migraciones. En el siguiente apartado indagaremos en la relación entre las nuevas formas de gobierno y los cambios que se están produciendo a consecuencia de la globalización neoliberal.

## 2. Derecho internacional, gobernanza neoliberal y gestión de los riesgos de las migraciones

Llegados a este punto, antes de continuar, debemos plantearnos la siguiente pregunta ¿A qué es debida la demanda/propuesta de un nuevo modelo de regulación, es decir, la gobernanza de las migraciones? ¿Dónde quedan los derechos y las obligaciones de individuos e instituciones recogidos por el Derecho internacional público? Intentaremos dar respuesta a estos interrogantes a partir de la breve mención de las posibles causas que facilitan la incorporación del discurso de la gobernanza en el debate del fenómeno de la migración.

En primer lugar, como algunos autores han señalado, la producción de principios y normas internacionales relativas a las migraciones, confusas o sin un orden sistemático claro, ha derivado en un cuerpo normativo incoherente, o como dice Alleinikoff (2007, p. 479), "una sustancia sin arquitectura". Con motivo de la "corriente hiperregulatoria" que afecta al derecho internacional humanitario de misma manera que a la mayoría de ramas jurídicas (Faria 2000), se ha desembocado en la incapacidad de conformar un verdadero *corpus iuris migrationis*.

En segundo lugar, gran parte de los Estados nacionales, especialmente, aunque no sólo, los receptores, se resisten a asumir unilateralmente las obligaciones contraídas en los tratados internacionales relativas a los derechos de los migrantes. La categoría jurídica del migrante, y en particular la inmigración irregular, constituye en la actualidad una de las principales manifestaciones de impacto de los instrumentos internacionales en la política interna del Estado nación, es decir, en su soberanía (Perruchoud 1986, Bosniak 1991). De ahí que sean los Estados quienes reclamen la implicación multilateral de otros Estados y organismos en la gestión de las migraciones. Otra cuestión es, como veremos más adelante, si existe equidad en el momento de participar en esa gestión multilateral o por el contrario, existen expresiones de desigualdad y jerarquía entre las partes, dominación o hasta neocolonialismo en la definición de roles.

En tercer lugar, debemos prestar atención a la indudable pretensión de los poderes económicos de ejercer el control de los espacios decisión política así como de producción normativa (Sassen 2001, Stiglitz 2002, Beck 2002, Santos 1998 y 2005). En nombre de la eficiencia jurídico-económica, este proceso tiene lugar a través de la implantación de la parte más comercial del Derecho Internacional denominado el Derecho del Comercio Global, compuesto principalmente por normas de "soft law" de la Organización Mundial del Comercio, los Tratados Regionales y Bilaterales de Comercio e Inversiones, junto a las directrices y planes de ajuste de

<sup>4</sup> When the curtains close in Copenhagen: Making migration a safe choice. On the occasion of International Migrants Day, 18 December 2009 [http://www.globalmigrationgroup.org/News\\_GMG\\_18\\_December.htm](http://www.globalmigrationgroup.org/News_GMG_18_December.htm)

instituciones como Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, etc. Como señala Hernández Zubizarreta (2007, p. 80), a pesar estar revestidos de la aparente formalidad jurídica que dota a estas reglas de fuerza jurídica, imperatividad y coercitividad a sus laudos, las reglas de la arquitectura jurídico-económica y su ratificación se imponen informalmente desde los países ricos, que diseñan en colaboración con las grandes corporaciones económicas las reglas comerciales y financieras internacionales que reinterpretan continuamente. Se trata en definitiva, de un sistema jurídico que, se somete a la racionalidad económica, trasciende las categorías de lo público y lo privado, consagra la ley del más fuerte, establece una simbiosis entre lo político y lo económico, e instaura como principios fundamentales como la eficacia y la competencia (Caballero Harriet 2009, p. 61).

En cuarto lugar, pero no necesariamente último lugar, existe la convicción de que la gobernanza es el mejor modelo posible para hacer frente a las distintas incertidumbres, reales o "fabricadas" (Giddens 1982) que acechan a las sociedades contemporáneas a consecuencia del proceso de globalización. Dicho con otras palabras, se ha generalizado el discurso de la ausencia de normas fijas de calculabilidad dificulta enormemente los procesos administrativos y técnicos de toma de decisiones. Es lo que Beck (2002, p. 5) ha denominado la aparición de "los riesgos globales", y no cabe duda de que, junto a otros fenómenos – medioambientales, bélicos, sanitarios...– el fenómeno de las migraciones internacionales constituye uno de esos riesgos que requieren ser gestionados, es decir, neo-regulados. La gobernanza se presentaría como el modelo predilecto de las instituciones transnacionales para hacer frente a los riesgos globales.

En las siguientes secciones de este artículo, aportaremos algunas reflexiones sobre cuáles son algunos de los principales modelos de gobernanza que destacan en los distintos niveles atendiendo a los principales intereses que predominan en relación a los riesgos. Esta división en escalas no implica que se trate de compartimentos estancos sino que existe una profunda interconexión entre las distintas respuestas que desde cada nivel se dan a los riesgos.

Tabla 1. Gobernanza multinivel de las migraciones

<b>Nivel</b>	<b>Espacio de interés</b>	<b>Riesgo</b>	<b>Propuesta institucional</b>	<b>Modelo normativo</b>
Global	Economía y migraciones	Desabastecimiento	Gestión de la mano de obra	GATS-NAFTA
Estatal-comunitario (La UE como estado transnacional-híbrido)	Control de las Fronteras Libertad de circulación de trabajadores	Ilegalidad Criminalidad	Migraciones circulares Retorno Migraciones selectivas	Partenariados de la movilidad
Local-regional-autonómico	Control Frontera Provisión de mano de obra extranjera Mantenimiento del Estado de Bienestar	Vaciamiento del Bienestar Crispación social y Racismo Pérdida de identidad nacional	Gestión conflictual Privatización de la gestión Coordinación territorial	Foros consultivos Tercer sector y Codesarrollo

A nivel global, las grandes instituciones y corporaciones transnacionales centraría su interés en la manera en que las migraciones favorecerían el desarrollo de la economía neoliberal globalizada. Ante el riesgo de un desabastecimiento o una mala distribución de la mano de obra, los programas de gestión de las migraciones y regulaciones librecambistas como el AGCS o el NAFTA, entre muchos, servirían como proveedores dependiendo de las necesidades de los mercados.

En lo que refiere a la UE, como Estado transnacional, junto al interés por el desarrollo económico, el control selectivo de las fronteras (exteriores e interiores) es otro de los espacios en los que centra su política migratoria. De ahí que los principales mecanismos de gobernanza de las migraciones, como son los partenariados de movilidad, se dirijan a asegurar que las migraciones se producen cuando, cómo y hasta cuando lo determinen las necesidades comunitarias.

En tercer lugar, a nivel estatal, y sobre todo local, confluyen las dos cuestiones anteriores, economía global y control selectivo, como el mantenimiento del Estado de Bienestar, puesto que es donde acontecen las principales expresiones reacias a la movilidad y al asentamiento. La gobernanza implicaría así por un lado a instituciones territoriales a distintos niveles dentro de un mismo marco jurídico, como a otros agentes no instituciones que intervienen en los asuntos migratorios.

### **3. El modelo global en la regulación de los flujos migratorios: los acuerdos librecambistas**

En la última mitad del siglo XX y principios del XXI, han proliferado los acuerdos de liberalización de la circulación de bienes, capitales y servicios. Según Bernard Cassen (1997, p. 5), el objetivo de estas normativas ha sido "acreditar la idea de que la desregulación de los intercambios comerciales, la total libertad de mercados, produciría inevitablemente la elevación universal del nivel de vida, y sociedades más justas para todos". Dicho con otras palabras, la remoción de mecanismos de control y gravamen eliminarían costes y riesgos a las actividades comerciales favoreciendo el clima para el desarrollo económico global, algo que no se ha producido a todas luces.

Sin embargo, sí podríamos decir que esta liberalización se está produciendo a dos velocidades: una rápida que ha implicado la fácil remoción de las barreras y aranceles que gravaban el desplazamiento de bienes y capitales a través de fronteras territoriales; y una lenta, la relativa al desplazamiento de personas en calidad de prestadoras de servicios. La tardanza de la liberalización del desplazamiento de personas, como ya hemos dicho, reside en la reticencia de los Estados nación en renunciar a cotas de soberanía en lo que a control de cruce de fronteras se refiere y en especial a la incertidumbre que esto genera.

Un ejemplo paradigmático de esta circunstancia son los acuerdos desarrollados en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde los orígenes de esta institución económica transnacional en las Rondas de Uruguay y Marrakech, el objetivo ha sido incrementar las cotas de liberalización alcanzadas por el Acuerdo General para Comercio y Tarifas (1947) y el elemento que quedaba por regular a partir de parámetros librecambistas la circulación de trabajadores. Nace así el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (1995) enfocado a la liberalización de la prestación de servicios.

En el artículo I: 2 de este acuerdo se recoge el modo IV el cual se refiere a la "provisión de servicios mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro". Concretamente, el Modo IV hace referencia a la prestación de servicios a través de la presencia temporal de personas en un país extranjero en tres situaciones específicas: las personas trasladadas dentro de una empresa (limitado a personal directivo y especializado); las personas en visita de negocios (proveedores que viajan para negociar una venta o concluir contratos); y los proveedores de servicios contractuales.

En la actualidad el AGCS está siendo propuesto por organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización Internacional de las Migraciones y la propia OMC como un mecanismo de gobierno de la movilidad humana. Valga como ejemplo, entre muchos otros, el encuentro organizado por la OMC, la OIM y el BM en noviembre de 2004, "Qué se puede aprender de las aproximaciones existentes para la gestión de



la migración laboral temporal para el Modo IV del AGCS” donde el tema de discusión principal se remitió a qué pueden llevar los países emisores de prestadores de servicios a la mesa de negociaciones, para convencer a los países contratantes de servicios de abrir sus mercados a los proveedores extranjeros. La principal respuesta se centró en crear mayor confianza en torno a la idea de que los trabajadores temporales “no son una amenaza a la seguridad”, que tienen las cualificaciones suficientes y que disponen de la suficiente flexibilidad para ajustarse a los cambios de la economía doméstica y del mercado de trabajo, y que el intercambio finalmente resulta temporal.

Además del AGCS, podemos referirnos a otros pactos comerciales que responden a la misma lógica de regulación de la movilidad internacional a partir de *standards* comerciales. Nos encontramos así con acuerdos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o TLCAN-NAFTA en Norte América (México, Estados Unidos y Canadá), el CARICOM en la región del Caribe, la Comunidad Andina, el MERCOSUR en América del Sur, los EAC, ECCAS y ECOWAS en África, el SAARC en Asia, el GAFTA entre los países árabes o la UEE (EU) en Europa. Se trata de compromisos de carácter regional que reproducen los elementos contenidos en el AGCS como son los de selección de determinados puestos laborales, eliminación o agilización de la concesión de permisos, la creación de permisos especiales sujetos a criterios de temporalidad, así como preponderancia de cláusulas favorables a las empresas contratantes por encima de las regulaciones estatales.

Por tanto, se trata de acuerdos, inspirados en la liberalización y destinados a regular un sector muy específico como es la mano de obra cualificada, que han suscitado numerosas críticas como el camuflaje de sistemas de reclutamiento bajo el término de “prestación de servicios” (Sassen 1997), la mercantilización de los apartados relativos a las garantías y derechos (Guild 2005) o la falta de transparencia y déficit democráticos internos de los organismos así como de sus sesiones funcionales (Sinclair 2000).

#### **4. Experiencias de gobernanza migratoria en la Unión Europea**

En el caso de la Unión Europea, de una manera similar a EEUU, (ambos inmersos en sistemas de liberalización de servicios a través de mecanismos como la CEE y el TLAN, respectivamente), además de la incertidumbre generada por la economía, se busca reducir la incertidumbre generada por la inmigración no regulada por los acuerdos a los que nos referíamos en el apartado anterior. Se trata de gobernar aquella inmigración que de manera autónoma circula traspasando las fronteras acudiendo a satisfacer la demanda de sectores la economía (en gran parte sumergida) de los países del Norte. Dicho con pocas palabras, otra de las amenazas a las que se enfrenta es la irregularidad legal-administrativa y los estigmas que se le atribuyen.

Además de un complejo régimen de fronteras destinadas a controlar selectivamente no solo la entrada al territorio europeo, sino también la salida hacia el mismo y la vida dentro de éste (Balibar 2005, Bigo y Guild 2005, Migreurop 2009), existen otros mecanismos complementarios de gobernanza según los cuales la UE trata de reducir los efectos negativos de las migraciones, al tiempo que obtiene beneficio de las mismas.

La necesidad de crear instrumentos de colaboración entre los múltiples agentes interesados en la gestión de la migración hacia Europa ha sido una constante en los últimos 10 años. En la reunión del Consejo Europeo de Tampere de 1999, se hacía un llamamiento a que la UE estableciera relaciones con los países de origen y tránsito haciendo un especial énfasis en la importancia de partenariados destinados a fomentar la migración legal y para la prevención de las migraciones por vías irregulares.

Por su parte, el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, centrándose principalmente en la inmigración irregular y en su combate efectivo, define claramente la nueva dirección hacia la que deben encaminarse las instituciones europeas: lucha sin descanso contra la inmigración irregular, incluso en los países de origen. Para ello, además de incidir en una mayor gestión coordinada e integrada del sistema de fronteras exteriores, también llama a la celebración incondicional de acuerdos de colaboración y readmisión con terceros países<sup>5</sup>.

Así, en la línea apuntada por el Consejo de Sevilla, en la Comunicación sobre migración y desarrollo y sus orientaciones concretas de la Comisión Europea, ésta buscó integrar las cuestiones migratorias a las relaciones con Estados-no-miembros a partir de varios ejes:

1. Facilitar la circulación de perfiles cualificados incentivando su retorno
2. Un más eficiente uso de las remesas a través de canales más baratos y fiables
3. Una mayor integración de los nacionales de terceros países y residentes de larga duración
4. Acuerdos de readmisión con apoyo financiero y asistencial para aumentar la capacidad de recepción de los países de origen.

Estos objetivos debían de ser logrados con el estímulo de gobiernos, organizaciones internacionales y ONG.

Posteriormente, durante la presidencia checa, se celebró la conferencia ministerial "Construyendo Partenariados en torno a la Migración" en Praga (abril 2009). El resultado del encuentro fue una declaración conjunta a la que se adherían representantes de Estados vecinos como Moldavia, Albania, Croacia, Rusia, Ucrania o Turquía entre otros. El texto de la declaración hace hincapié en

"la firme convicción de que la gestión de la migración en las regiones en cuestión se ve facilitada por los partenariados verdaderos y equilibrados, destinados a promover desarrollo económico y social sostenible que garantice la seguridad y la cohesión social."

(...)

"Estos partenariados llevarán a formas diferentes de acuerdo a los desafíos de la migración, las rutas de migración y prioridades de los socios. Se abordarán los siguientes objetivos: prevenir y luchar contra la inmigración ilegal, para promover la readmisión, el regreso voluntario y sostenible reintegración, para hacer frente a la inmigración legal, con especial énfasis en la migración laboral, a promover aún más la integración de los inmigrantes que residen legalmente en las sociedades de acogida, y hacer la migración y la movilidad de las fuerzas positivas para el desarrollo".

Un ejemplo de práctico de esta evolución normativa son los *mobility partnerships* o partenariados para la movilidad. Originados por la iniciativa franco-alemana "Una nueva política migratoria europea" en 2006, en la actualidad, estos partenariados constituyen la principal herramienta a nivel comunitario para la gobernanza de las migraciones, tal y como se constata en el documento de la Comisión Europea *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration* (2009). Con estos mecanismos de partenariado la UE pretende establecer marcos de colaboración con países próximos (Repúblicas de Moldavia y Georgia, Marruecos,

<sup>5</sup> A pesar de la voluntad de los gobiernos británico y español de recoger sanciones explícitas contra los Estados de origen que no colaborasen en la gestión-control de las migraciones, finalmente quedó bien como incentivos economizados o como una "amenaza" vinculada a los programas de desarrollo, según se interprete: "una colaboración insuficiente por parte de un país podría dificultar la intensificación de las relaciones de dicho país con la Unión". Días antes del Consejo se podían leer titulares como este "Blair y Aznar, contra todos en la cumbre de Sevilla. Las sanciones a los países que no colaboren en el control de la inmigración ilegal, principal polémica en el Consejo Europeo". El País, 17/06/2002 (Yarnoz 2002).

Túnez, Egipto o Cabo Verde) con el objetivo de promover la cooperación en materia migratoria. La premisa del Consejo es obtener de la gestión de los flujos migratorios un valor añadido por parte tanto de la EU como de los terceros países implicados. La UE al tiempo que ofrece oportunidades de migración legal y un trato preferencial de los países cooperantes conseguiría la reducción de la inmigración clandestina así como una efectiva política de readmisión y retorno.

Además de los Estados miembros y terceros Estados, también participan otros actores como Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX), así como la European Training Foundation (ETF). Ambas organizaciones son instrumentos de la UE entre cuyas funciones se encuentra el diseño de programas vinculados la formación funcionarios y personal en materias de fronteras, acuerdos bilaterales procesos de devolución, etc.

El modelo de partenariado para la movilidad coordinada también prevé la participación de organizaciones de la sociedad civil, ONG, y diásporas. El papel de éstas se centraría en la canalización de las remesas hacia proyectos de cooperación al desarrollo con el fin de eliminar los posibles factores de expulsión de emigrantes.

En definitiva, además de la mera gestión ordenada de los flujos, junto con la provisión de mano de obra, la cuestión securitaria está especialmente presente en este tipo de partenariados no solo desde el momento en que el control de la irregularidad y los acuerdos de readmisión son elementos fundamentales del partenariado, sino también porque al tiempo que buscan ofrecer respuesta únicamente a las demandas comerciales, la selección permite escoger los perfiles más convenientes (dóciles) de cara a evitar la incertidumbre e inseguridad asociada a determinados flujos y perfiles migratorios. De ahí que Carrera y Hernández se pregunten si la tendencia de este tipo de partenariados se encamina a gestionar la movilidad o, por el contrario se trata de gestionar la inseguridad (Hernández y Carrera 2011).

## 5. Modelo de gobernanza de las migraciones en el Estado español

Desde las primeras regulaciones en materia de extranjería en los años 1980, el sistema de gobierno de la movilidad en España ha estado enfocado al control selectivo de las migraciones (De Lucas 2003, Barbero 2010, Fernández *et al* 2008). Dicho de otra forma, los mecanismos de acceso al territorio por vías formales a través de visados y permisos (turismo, trabajo, reagrupamiento...) y los mecanismos de prevención y control de la entrada por vías informales (fronteras, controles policiales, procedimientos de expulsión...), bien por su *laissez faire* bien por su uso abusivo, han permitido que las cualidades y las procedencias de los flujos migratorios hayan dependido de las necesidades coyunturales del mercado de trabajo así como de la percepción social.

Así, la ausencia de una política de inmigración integral (De Lucas 2003, Izquierdo y León 2008, Zapata 2011, Aja, Montilla y Roig 2006, p. 168) ha resultado en un modelo de gobernanza de las migraciones basado en tres características principales: la gestión conflictual a medida que se producían acontecimientos de tensión social; la coordinación tardía; y la privatización del tercer sector.

### 5.1. Gestión conflictual

Como dice Zapata (2011, p. 83), la primera década de administración y política ha estado basada principalmente en la gestión de conflictos, y es que las cuestiones relacionadas con la inmigración han sido, y son, percibidas como un problema<sup>6</sup>. Desde algunos medios, instituciones y normas jurídicas se ha construido un

---

<sup>6</sup> "Casi el 60% de los españoles considera que hay 'demasiados' inmigrantes" (*El Mundo*, 30 de diciembre de 2005). "CIS. La inmigración se consolida como primer problema para los españoles y aumenta la preocupación por el terrorismo", 27 de Diciembre de 2006. (CIS).

discurso en torno a la inmigración, como dice Santamaría, a base de metáforas (oleadas, manadas, avalanchas, etc.) para construir un problema:

“En el discurso sobre la inmigración no comunitaria se insiste en que la gran afluencia de migrantes a Europa, cuya presión se mantendrá e incluso aumentará en el futuro, así como la presencia de un gran número de inmigrantes caracterizados por una vasta distancia cultural, provoca y/ agudiza “problemas sociales” como la crisis económica, la inseguridad ciudadana, el desempleo, el acceso a una vivienda digna, el fracaso escolar, la crisis fiscal de la seguridad social, la formación de guetos o bolsas de pobreza, el deterioro de barrios y ciudades y, en suma, de la convivencia ciudadana” (Santamaría 2002, p. 125).

Dicho con otras palabras existen una serie de conflictos que socialmente han estado, y están, vinculados al fenómeno de la inmigración como son el desgaste del Estado de bienestar (aumento del desempleo, reducción de ayudas sociales, problemas de vivienda), la ausencia de seguridad (criminalidad individual u organizada, terrorismo), la crisis de la identidad nacional (colisión entre valores culturales, instalación de centros de culto), que además impactan en los espacios estatales, pero especialmente en locales por ser estos los más próximos a la población. Así, los inmigrantes son los “enemigos convenientes”, es decir una especie de “símbolo y receptor de todas las angustias sociales” (Wacquant 2001, p. 203). De ahí que las principales políticas institucionales se hayan encaminado a la gestión (a veces solución pero otras su agravamiento) de tales problemas sociales. Si bien es cierto que algunos de estos problemas han sido atajados por vías meramente policiales-penales, en otros casos se ha procedido a emplear mecanismos de lo que podríamos denominar la gobernanza de la inmigración.

Un ejemplo de este tipo de políticas que implican la participación de múltiples agentes estatales y no estatales son los acuerdos bilaterales sobre asuntos migratorios. Si bien estas prácticas comenzaron a mediados de los 1990 con el sistema de cupos o contingente, comenzaron a concretarse en el marco del *Programa Greco* (Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería y la Inmigración), el cual incorporó estos mecanismos entre las medidas del bloque denominado “Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea”<sup>7</sup>. Son acuerdos celebrados entre dos Estados pero que involucran a agentes no estatales como grupos privados, sindicatos y ONG.

<sup>7</sup> En su punto tercero, el Plan Greco señalaba la “Ordenación de la llegada de inmigrantes desde los países de origen mediante la firma de convenios que contemplen todos los aspectos del fenómeno migratorio”. Este punto tercero se concretaba en cinco medidas:

- “Aprobación de los criterios para la admisión de inmigrantes, en especial con la determinación de los cupos que conformen el contingente anual”.
- “Concreción numérica de la necesidad de trabajadores de temporada o permanente” (...) “al objeto de concretar y determinar las necesidades de oferta del mercado laboral español que no pueden ser cubiertas con nacionales ni con extranjeros residentes”. Además, “se constituirá una bolsa de ofertas de trabajo con indicación de número de puestos ofertados, sectores profesionales, cualificación necesaria, lugar geográfico en el que existe la necesidad, y condiciones de la oferta, que se actualizará permanentemente”.
- “Determinación de los países que aconsejen la negociación de Convenios sobre inmigración, y firma de los mismos con ellos”, con base en criterios de relevancia de ciertos flujos hacia España”, relaciones “históricas, políticas, económicas, proximidad geográfica, etc.”, y “las características de los países de origen”.
- “Regulación en los Convenios de todos los aspectos referidos a la gestión de los flujos migratorios, en virtud de los compromisos adquiridos por España y el país signatario”, considerando como aspectos relevantes “la contratación de trabajadores extranjeros, visados, readmisión de nacionales propios y nacionales de terceros Estados y Estados en tránsito, ayuda al codesarrollo”, así como “las obligaciones y responsabilidades de las partes”, y “la participación en la selección y canalización de los trabajadores extranjeros de sindicatos y empresarios de España y del país de origen”.
- Establecimiento de mecanismos que permitan la selección y, en su caso, formación de los trabajadores extranjeros en los países de origen, para lo que es deseable contar con la aportación de los agentes sociales y las organizaciones no gubernamentales.

En relación a lo que decíamos anteriormente, este tipo de acuerdos han surgido prácticamente como respuesta a momentos de conflicto o tensión social.

1. En un primer grupo de acuerdos se encuentran aquellos celebrados con los países de procedencia de los principales orígenes migratorios (Colombia, Ecuador, Marruecos y República Dominicana) que contaban con altos niveles de irregularidad a finales de los 1990. Un acuerdo paradigmático es el suscrito con Ecuador que fue fraguado en un momento convulso y de tensión tras la muerte de doce ecuatorianos en situación irregular en un accidente de tráfico camino a la explotación agrícola en la que trabajaban en Lorca (Murcia)<sup>8</sup> y que dio lugar a una de los episodios de protestas de gran relevancia (Barbero 2012).
2. Un segundo grupo haría referencia a aquellos países entonces candidatos a la incorporación en la Unión Europea, para la provisión de mano de obra "femenina, blanca y cristiana" destinadas principalmente a reemplazar a trabajadores marroquíes empleados en sectores como la agricultura, especialmente tras las conflictivas campañas de 2001 y 2001<sup>9</sup>.
3. El tercer grupo de acuerdos bilaterales, responde a la lógica gubernamental de acordar convenios bilaterales con países subsaharianos (Guinea Bissau, Guinea Conakry, Cabo Verde, Malí, Mauritania o Níger) durante la denominada "crisis de los cayucos" en 2006. Se trata de acuerdos, con algunos aspectos dirigidos a la provisión de mano de obra, pero sobre todo destinados a la readmisión de inmigrantes irregulares originarios de esos países o en tránsito, y al control de las fronteras<sup>10</sup>. En una similar se encuentra los Planes África (Unzurrunzaga 2006, Romero 2008).

Resulta ilustrativa de todo lo dicho anteriormente sobre los partenariados y acuerdos entre Estados la investigación desarrollada por Sonia Díaz (2008), *La globalización neoliberal y el fenómeno migratorio: análisis del modelo hispano-dominicano*, basada en la observación participante en los procesos de gestación, firma y desarrollo de los acuerdos de regulación de los flujos migratorios entre España y la República Dominicana, y de los procesos de reclutamiento y selección de las personas objeto de los cinco contingentes acontecidos entre los años 2002 y 2004. Para esta autora dominicana, las principales deficiencias que presentan estos acuerdos son la discriminación que sufren los aspirantes, especialmente las mujeres, en el proceso de selección. Aparte de una dura selección según la apariencia física o color de la piel, también se criba a partir del estado civil, la maternidad, la posición económica o social, perpetuando al mismo tiempo la división económica del país. Esto último está ligado con la "fuga de cerebros" o descapitalización de la gente más preparada. Por otra parte, aunque relacionado también con lo anterior, a pesar de la dura selección, las categorías laborales del

---

<sup>8</sup> De urgencia, el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración tuvo que viajar a Ecuador para proponer la firma de un convenio bilateral (*El País*, 21 de enero de 2001). El cónsul español en Ecuador Gabriel Alou dijo: "Hay que regular los flujos migratorios de una manera ordenada. España necesita mano de obra, pero lo que no se puede hacer es abrir las puertas de una forma indiscriminada y provocar un efecto llamada, una estampida de inmigrantes ilegales que llegan a España y luego confían en ser regularizados" (...) "Que los que salgan de aquí y vayan a España se sepa cuántos van a ser, y que todos vayan con los papeles en regla" (Relea 2001).

<sup>9</sup> En un texto relativo al proceso de incorporación de trabajadoras procedentes de países de Europa del Este, Gualda y Ruiz García señalan que, "la intensidad con que se produce este tránsito (de trabajadores norteafricanos a europeas del este) es favorecida por la política del gobierno central de contrataciones en origen y por la firma de acuerdos bilaterales con países de Europa del Este, lo mismo que por el contexto político internacional. A estos factores se suman los acontecimientos locales, enmarcados en un año de concentraciones, encierros y huelgas de hambre en protesta por las restricciones de la nueva Ley de Extranjería, protagonizados por inmigrantes predominantemente magrebíes".

<sup>10</sup> "Moratinos realiza una gira por África para impulsar el control de las migraciones. En Cabo Verde, Gambia y Mauritania." "El ministro de asuntos exteriores, Miguel Ángel Moratinos, comienza este lunes una gira que le llevará a Cabo Verde, Gambia y Mauritania para impulsar los acuerdos de control de flujos migratorios y reforzar la presencia española en dichos países" *El Mundo* (edición digital de 25 de junio de 2006).

contingente son tan amplias que el puesto de trabajo definitivo conduce a circunstancias de hipocualificación, con salarios mínimos y en deficientes condiciones laborales. Finalmente, otro aspecto que se resalta en la investigación, es cómo la bilateralidad se ve matizada por una evidente posición de superioridad, tanto del funcionariado, como de las cada vez más importantes empresas españolas, a diferencia de los sindicatos y ONG, que se enfocan en realizar la selección y contratación, repitiendo prácticas que la autora tilda de post-coloniales.

Como vemos, esta herramienta de gobernanza cumple una doble, o incluso triple función. Por un lado, sirve como mecanismo para la gestión internacional de la mano de obra atendiendo a las necesidades del mercado interno, tal y como hemos visto que sucedía a nivel global y europeo. Por otro lado, forma parte de la política comunitaria de fronteras ya que la mayoría de estos acuerdos contienen disposiciones relativas a el control de la salida por parte de las autoridades de origen, las condiciones legales de entrada y estancia reguladas bajo esta norma así como los mecanismos de regreso voluntario o forzoso a través de cláusulas de readmisión aceptadas por el país de origen. En tercer lugar, este tipo de acuerdos cumple la función difusora o propagandística dirigida tanto a la población nacional como a la migrantes de que únicamente será aceptada la entrada de personas que asimile el mercado de trabajo y el Estado de bienestar, y que reúnan una serie de criterios. De esta manera se trata de ahuyentar los "riesgos" de la inmigraciones como el desempleo (porque se emplean en determinados nichos laborales donde no hay competencia autóctona), la inseguridad (porque no se permite la entrada de personas con antecedentes o perfiles criminales), ni la identidad nacional (porque se seleccionarán aquellos con los que su religión, idioma o rasgos raciales sean compatibles con los autóctonos).

### *5.2. Coordinación territorial tardía y no gobernanza*

Atendiendo a la distribución competencial marcado por el ordenamiento jurídico en materia migratoria, existe también una suerte de reparto territorial de tareas. Esto supone que de acuerdo al modelo de descentralización, el Estado español (ya) no ostenta el monopolio de las políticas de inmigración, sino que son las comunidades autónomas, las instituciones regionales y las entidades locales quienes intervienen en determinados asuntos. En lo que respecta al reparto de la capacidad de actuar institucionalmente, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de control de flujos, es decir nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (art. 149.1.2º CE), mientras que a las comunidades autónomas y entes regionales y locales se les atribuyen las competencias más directamente vinculadas a la integración como son vivienda, sanidad, cultura, asistencia social, educación, infancia, etc.

Existen dos momentos relevantes a este respecto. El primero fue la aprobación de la LO 4/2000<sup>11</sup>, por la cual se creó el Consejo Superior de Política de Inmigración cuyo cometido era "asegurar una adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencias sobre la integración de los inmigrantes" y en el que participarán representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de los municipios (art. 61), aunque se haya limitado a la determinación cuantitativa de los contingentes de trabajadores extranjeros<sup>12</sup>. Así mismo, desde 2005, se viene aprobando por parte del gobierno español el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes (Ministerio de

<sup>11</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, y la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre de 2003.

<sup>12</sup> Especialmente tras la reforma de la LO 14/2003 que limita las funciones del Consejo a la elaboración de "un informe anual sobre la situación de empleo e integración social de los inmigrantes, donde podrá efectuar recomendaciones para la mejora y perfeccionamiento de las políticas en estos ámbitos, atendiendo especialmente al funcionamiento y previsión del contingente y de las campañas de temporada".

Empleo y Seguridad Social 2009) que "tiene por finalidad promover y potenciar las políticas públicas en estos ámbitos de actuación en base a principios de subsidiaridad, complementariedad y cooperación con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos".

Dentro de las posibilidades de cooperación de las CCAA en materia de extranjería o gestión de flujos, es necesario hacer referencia a la reforma en extranjería introducida recientemente por la LO 9/2009, motivada, según la propia norma, por la adquisición de "competencias de ejecución laboral previstas en los Estatutos de Autonomía que inciden en el régimen de autorización inicial de trabajo, y a las competencias estatutarias en materia de acogida e integración". No se trata de hacer un repaso sobre los nuevos contenidos en extranjería en las normas autonómicas (Blázquez 2008), pero lo que sí es reseñable es que si bien hasta hace poco no había habido ninguna sentencia constitucional en torno a la distribución de competencias en materia de inmigración (Montilla 2006, p. 14), como ha recalcado el Tribunal Constitucional en su sentencia contra el nuevo Estatut Catalán, la regulación relativa a permisos laborales y determinación de cupos son competencias "en coordinación" y no "exclusivas" de la CCAA. Esta resolución judicial ha determinado claramente el terreno de juego de la regulación de la inmigración.

Con todo, y pese a los avances, el Estado sigue detentado el monopolio en lo que control de la inmigración se refiere, de manera que seguimos sin poder considerar que haya una gobernanza multinivel. Una gobernanza de este tipo no pasaría por una armonización básica por parte del Estado que luego debería ser desarrollada por las instituciones descentralizadas ni por una coordinación desigual, sino al menos por una participación directa e igualitaria de estas últimas en el diseño de la política integral de inmigración, no solo a nivel estatal, sino incluso a nivel comunitario. Incluso se podría hablar de que las propias comunidades autónomas, así como entes locales, adquieran competencias en materia de extranjería (nacionalidad, extranjería y asilo). Ahora bien, el reto de esta descentralización pasaría por no repetir los mismos errores que como Estado-nacional se han comedido en materia de políticas de control de fronteras, integración y asilo.

### *5.3. Privatización del sector de atención a la inmigración*

Durante los años 80 y 90, cuando la inmigración "no era esperada" (Izquierdo 1996), y ante la ausencia de secciones públicas que ofrecieran servicios específicos de atención a la inmigración (asistencia jurídica, orientación laboral, alojamiento, atención psicológica, etc.) fueron organizaciones de voluntariado -ONG, asociaciones religiosas y más tarde asociaciones de inmigrantes- quienes comenzaron a prestar, muchas veces, de manera precaria, lo que podríamos denominar "una primera acogida". Con el tiempo, y producto de los programas de ayudas institucionales, paralelamente a su desarrollo cuantitativo, también se ha producido una profesionalización del tercer sector dando lugar a organizaciones y secciones sindicales especializadas en la prestación de servicios a inmigrantes. Esta transformación ha derivado en lo que se ha considerado la "privatización del sector" (Agrela Romero y Dietz 2005). Esta tendencia se podría enmarcar perfectamente en la línea neoliberal de la privatización del Estado de Bienestar a través de la subcontratación de agentes privados que desarrollan servicios a que son responsabilidad competencial de las distintas administraciones.

Así mismo, la paulatina delegación a empresarios o representantes de recursos humanos en materia de selección, hace que sea necesario referirse a un aspecto muy significativo que recoge gran parte de los elementos mencionados en este texto. En los últimos años, debido a la implementación de procesos de descentralización y gobernanza de los mecanismos de contratación en origen, estamos asistiendo a un fenómeno muy vinculado a la tendencia de

mercantilización de las migraciones: la privatización del proceso de contratación en origen de trabajadores<sup>13</sup>.

No obstante, ello no ha supuesto una dejación de ciertas tareas del Estado, y de sus objetivos, sino que el papel de muchas organizaciones prestadoras de servicios se ha convertido en un "gobierno a distancia" (Gil Araujo 2004), es decir, "se manifiesta una autonomización del Estado de otras entidades con la que permanece vinculado a través de una cadena de relaciones y responsabilidades (...). Así, el gobierno se despliega a lo largo de una red conformada por diversos actores y espacios, que permiten la optimización, racionalización y economización de los recursos y la superación de ciertas tensiones" (Gil Araujo 2004, p. 13). Y es que esta forma de gobernanza se extiende también al ámbito transnacional. Las políticas de codesarrollo o cooperación al desarrollo en las que, además de los Estados donantes y las ONG clásicas, intervienen asociaciones de inmigrantes como vectores de intervención, han abandonado la idea de desarrollo, para ser parte de las políticas migratorias vinculadas estrechamente al control de flujos (Cortés 2011).

Finalmente, en lo que a las posibilidades de participación de ONG y asociaciones de inmigrantes en la elaboración de políticas migratorias se refiere, es de señalar la creación de algunas estructuras institucionales como los foros consultivos<sup>14</sup>, en los que confluyen diversos agentes vinculados a las migraciones (instituciones, sindicatos, organizaciones empresariales, ONG, asociaciones de inmigrantes, y en ocasiones, expertos y asesores en materia migratoria). Se trata de órganos consultivos cuya función se limita a la participación en órganos como plenos y comisiones, la aportación de propuestas, la información y el asesoramiento. Es difícil considerar estos espacios como verdaderos mecanismos de gobernanza desde el momento en que su capacidad de incidir en la elaboración de políticas públicas en materia migratoria es limitada por su carácter consultivo. Así mismo, son diversas las críticas lanzadas desde asociaciones de inmigrantes, movimientos sociales y del mundo académico en torno a cuestiones como la infrarepresentación de las propias personas migrantes cuando precisamente este tipo de órganos pretende ser uno de los pocos espacios a través de los cuales las personas extranjeras no comunitarias pueden expresarse política y socialmente.

---

<sup>13</sup> Valgan ejemplos como la empresa de trabajo temporal y gestión de recursos humanos Adecco ha desarrollado un programa denominado *Inmigrantes*, destinado a satisfacer las necesidades de mano de obra especializada demandada por las empresas. Entre los servicios que oferta la empresa destacan: Selección nominal en origen; Formación en origen y en España; Coordinación de la logística del viaje para el traslado del trabajador inmigrante a España; Seguimiento y acogida de candidatos a través de un programa de acogida sociocultural que provee asesoramiento en materia variada y de utilidad general como horarios, coste de vida, cultura de la zona, derechos y deberes, etc.; y gestión directa de las autorizaciones de empleo. Acciona y Sacyr Vallehermoso se desplazan a Senegal con frecuencia para la contratación de personal técnico que seleccionan a través de entrevistas y ofrecen posteriormente formación a los seleccionados. Esta última empresa a través de su programa *Teranga* (hospitalidad), ha incluido tres empresas para el proceso de contratación: Valoriza Facilities, especializada en limpieza, jardinería, conserjería y obras y reformas de edificios; Sufi, dedicada a residuos urbanos y acciones de consultoría e ingeniería medioambiental; y Cafestore, que gestiona restaurantes, gasolineras, tiendas, bares y hoteles. La identificación y selección de los perfiles más adecuados la realiza Sacyr Vallehermoso a través de su departamento de recursos humanos en colaboración de los organismos ministeriales de España y Senegal.

<sup>14</sup> Foro para la integración social de los inmigrantes 1995. Según el art. 70 de la LO 4/2000, reformado por la LO 8/2000, "El Foro para la Integración de los Inmigrantes, constituido, de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito migratorio, constituye el órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes".



## 6. A modo de conclusiones: ¿Puede la gobernanza de las migraciones ser social?

Como ha señalado Santos (2007, p. 37), dos son las deficiencias principales que presenta el modelo de gobernanza neoliberal<sup>15</sup>. Por un lado se encuentra la relevancia desigual de los "participantes escogidos", es decir, la deficiencia en lo que a criterios de representación democrática de las distintas partes implicadas en los procesos deliberativos se refiere; y por otro lado, la exclusión de aquellos que no comparten el modelo de desarrollo económico neoliberal. La gobernanza de las migraciones parece que lleva una tendencia similar.

Como hemos visto a lo largo del artículo, a nivel global, la gobernanza material de las migraciones se está produciendo a partir de regulaciones comerciales que consideran a las personas prestadoras de servicios y cada vez son más los mecanismos que pretenden incorporar a agentes no públicos, especialmente privados y relacionados con la economía, a los procesos de gestión de los flujos migratorios. Esto se debe a que principalmente las migraciones no son un fenómeno natural ni neutral, sino son un fenómeno economizado, es decir, tanto las causas como las consecuencias de la movilidad global humana responden a criterios de coste-beneficio. Ello conlleva a que, además de los Estados e instituciones supra-estatales, las corporaciones transnacionales, grupos empresariales y otros actores relacionados deseen intervenir en el gobierno de las migraciones.

De ahí, que un paso fundamental hacia la gobernanza social de las migraciones sería el abandono del criterio economicista del beneficio tanto individual como mutuo o "win-win-win", ya que esta estrategia sitúa la movilidad de 200 millones de personas migrantes (y las consecuencias para sus proyectos vitales) en un terreno dependiente de las fluctuaciones de los mercados económicos y de trabajo.

Social, en este caso no significaría la inclusión de agentes sociales, lo que incluiría también a las empresas privadas y transnacionales, a las que ya nos hemos referido. En su lugar, el criterio decisivo que regiría los procesos de política migratoria sería el de Justicia, individual, con respecto a los derechos de las personas involucradas, y social, en relación al interés colectivo. Así mismo, la democratización de las prácticas de partenariados y gobernanza pasarían por tres elementos como son la incorporación de actores históricamente invisibilizados, la cooperación horizontal y multinivel de las relaciones y la transparencia en los procesos deliberativos.

Además de organismos sociales como los tradicionales partidos políticos y sindicatos mayoritarios, existen una serie de sujetos colectivos que, debido a invisibilización jurídica, política y social (mujeres, estudiantes, campesinos, grupos indígenas y minorías culturales, etc.) han sido excluidos de los centros de información, deliberación y control de los procesos de gobierno. La gobernanza de las migraciones podría ser una oportunidad para la puesta en marcha de políticas sociales, no ligadas a intereses económicos ni de control de fronteras, sino de incorporación de colectivos de migrantes y de aquellos comprometidos con los derechos y garantías de estos. Evidentemente, en este sentido son requisitos *sine qua non* por un lado, la eliminación de la diferencia entre inmigración legal e ilegal,

---

<sup>15</sup> Precisamente, Santos (2007, p. 40) define en pocas palabras este modelo de neo-gobierno como "una forma de Derecho y gobierno genéticamente modificada que pretende inmunizarse frente a dos peligrosas plagas: las presiones desde abajo, potencialmente caóticas, y a los cambios no predecibles de las reglas de juego de la acumulación de capital que pueda introducirse por el Estado o por la legislación interestatal". Dos son las deficiencias principales que presenta el modelo de gobernanza neoliberal: la relevancia desigual de los "participantes escogidos" por un lado, y la exclusión de aquellos que no comparten el modelo de desarrollo económico neoliberal por otro (Santos 2007, p.37). Este sistema, por un lado, perpetúa o incrementa la capacidad política y jurídica de determinados agentes, como las organizaciones multilaterales (OMC, FMI, BM...), las grandes corporaciones transnacionales o los países del Norte global, al tiempo que, por otro, somete a sus directrices a los países del Sur y sus débiles economías, con la colaboración necesaria de sus gobernantes.

y de las implicaciones de esta construcción jurídica, política y social hacia las personas migrantes; y por otro, la consecuente equiparación y reconocimiento pleno de derechos sin distinción de origen, nacionalidad o situación jurídico-administrativa.

Al mismo tiempo que la gobernanza exigiría el establecimiento de criterios igualitarios de acceso a los centros de decisión como puede ser la elaboración de normativas sobre la regulación de las migraciones (ya sea a nivel global, estatal o local), las relaciones internas en los propios procesos internos (ya sean foros consultivos u organismos vinculantes) y su puesta en practicas en partenariados deberían regirse por criterios de transparencia y horizontalidad o cooperatividad basados en la eliminación de las posiciones de dominación y la preeminencia del interés colectivo-público-social, incluidas las personas migrantes, frente a lo privado-económico y oculto, como pretenden el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio o la Organización Internacional de las Migraciones con la implantación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

### Bibliografía

- Agrela Romero, B. y Dietz, G., 2005. ¿Oposición entre actores gubernamentales y no gubernamentales? Emergencia de regímenes de multinivel y diversificación público-privada de la política de inmigración en España. En: *Migración y Desarrollo*. Zacatecas (México): Fundación Ford.
- Aja, E., Montilla, J.A. y Roig, E., 2006. *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia: Tirant lo Blanch/Institut de Dret Public.
- Alleinikoff, A., 2007. International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture. En: *International Migration Law: Developing paradigms and key challenges*. La Haya: TMC Asser press, p. 467-479.
- Balibar, E., 2005. *Violencias, identidades y civilidad. Para una cultura política global*. Barcelona: Gedisa.
- Banco Mundial, 2006. *Global economic prospects 2006: economic implications of remittances and migration* [en línea]. Disponible en: <http://go.worldbank.org/B87KSMV3P0>. [Acceso: 8 febrero 2012].
- Barbero, I., 2010. *Las transformaciones del Estado y del Derecho ante el control de la inmigración = Estatuak eta Zuzenbideak immigrazioa kontrolatzeko izan dituzten aldaketak*. Bilbao: Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración.
- Barbero, I., 2012. *Globalización, Estado y ciudadanía: Una aproximación al movimiento sinpapeles*. Valencia: Tirant lo Blanch (En prensa).
- Beck, U., 1998. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós Estado y sociedad.
- Beck, U., 2002. *La sociedad del Riesgo global*. Madrid: Siglo veintiuno de España.
- Bhagwati, J., 2002. Working Towards a World Migration Organization. Letter to the Editor, *Financial Times*, July 26.
- Bigo, D. y Guild, E., eds., 2005. *Controlling frontiers: free movement into and within*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Blázquez, I., 2008. Facultades competenciales y funciones de las Comunidades Autónomas en inmigración: un análisis desde las estrategias fijadas por la Unión Europea. *Revista de derecho constitucional europeo*, 10, 275-310.
- Bosniak, L., 1991. Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention. *International Migration Review*, 25(4), 737-770.

- Caballero Harriet, F. J., 2009. *Algunas claves para otra mundialización*. Santo Domingo: Funglode.
- Cassen, B., 1997. ¡Para salvar la sociedad!. *Le Monde diplomatique*, edición española, 20, pp. 5.
- Cohen, R., 2006. *Migration and Its Enemies: Global Capital, Migrant Labour and the Nation-State*. Research in Migration and Ethnic Relations Series. Aldershot, UK: Ashgate.
- Comisión Europea (2009). *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration SEC(2009) 1240 final*. Available from: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st13/st13489.en09.pdf> [Accessed 15 June 2011].
- Cortés, A., 2011. Gobernando a distancia desde el Sur de Europa: la migración ecuatoriana y el codesarrollo como campos sociales de acción transnacional. *Oñati socio-legal series* [en línea], 1(3). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1831227> [Acceso 18 junio 2012].
- De Lucas, J., 2003. Políticas de inmigración en España: Modelo Blade Runner. *Le Monde Diplomatique*. Edición española, 88, p. 3.
- Díaz, S., 2008. *La globalización neoliberal y el fenómeno migratorio: análisis del modelo hispano-dominicano*. Tesis doctoral. Euskal Herriko Unibertsitatea-Universidad del País Vasco.
- El Mundo*, 2005. Casi el 60% de los españoles considera que hay 'demasiados' inmigrantes. *El Mundo* [en línea], 30 diciembre. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/12/29/sociedad/1135856219.html> [Acceso 18 junio 2012].
- El Mundo*, 2006. Moratinos realiza una gira por África para impulsar el control de las migraciones. *El Mundo* [en línea], 25 junio. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/06/25/espana/1151246663.html> [Acceso 18 junio 2012].
- Faria, J.E., 2000. La metamorfosis del Derecho en la reestructuración del capitalismo. *Jueces para la Democracia*, 39, 3-12.
- Fernández, C. et al., 2008. *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*. Barcelona: Virus.
- GCIM - Global Commission on International Migration, 2005. *Migration in an interconnected world: New directions for action* [en línea]. Ginebra: Global Commission on International Migration. Disponible en: <http://www.queensu.ca/samp/migrationresources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf> [Acceso: 8 febrero 2012].
- Giddens, A., 1982. *Profiles and Critiques in Social Theory*. London: MacMillan.
- Gil Araujo, S., 2004. Gobernando a distancia: el papel de las ONG en la gestión de la integración de inmigrantes. Comunicación presentada en el *IV Congreso sobre la Inmigración a España*. 10 al 13 de noviembre 2004, Girona, Catalunya.
- Gualda, E. y Ruiz García, M., 2004. Migración femenina de Europa del Este y mercado de trabajo agrícola en la provincia de Huelva, España. *Migraciones Internacionales*, 2 (4), 36-65.
- Guild, E., 2005. Who is entitled to work and who is in charge? Understanding the legal framework of European labour migration. En: Didier Bigo y Elspeth Guild, edtrs. *Controlling frontiers: free movement into and within*. Aldershot: Ashgate Publishing, 100-139.

- Hatton, T., 2007. Should we have a WTO for international migration? *International Migration*, 22 (4), 339-383.
- Hernández Zubizarreta, J., 2007. Empresas transnacionales, desarrollo y soberanía: modificaciones normativas. *Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-legal Studies* [en línea], 1(2), 77-104. Disponible en: <http://www.sortuz.org/pdf/juan.pdf> [Acceso: 8 febrero 2012].
- Hernández, R. y Carrera, S., 2011. Mobility Partnerships: Insecurity Partnerships for the Policy Coherence and the Human Rights of Migrant Workers in the EU. En: R. Kunz, S. Lavenex and M. Panizzon, eds. *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*. London: Routledge, p. 97-115.
- Izquierdo, A., 1996. *La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)*. Madrid: Trotta.
- Izquierdo, A. y León, S., 2008. La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel. *Política y sociedad*, 45(1), p. 11-39.
- Klein, M., 2007. GATS Mode 4 and the Mobility of Labour. En: R. Cholewinski,; R. Perruchoud, y E. Macdonald, eds. *International migration law: developing paradigms and key challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 107-128.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Migreurop, 2009. *Atlas des migrants en Europe: Géographie critique des politiques migratoires*. Paris: Armand Colin.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2009. Fondos de Apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos [en línea]. Disponible en: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Fondos/> [Acceso 18 junio 2012].
- Montilla, J. A., 2006. Las funciones y las competencias de las Comunidades Autónomas en inmigración. En: E. Aja, J.A. Montilla y E. Roig. *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia: Tirant lo Blanch/Institut de Dret Public, p.13-41.
- Morice, A., 2000. Los trabajadores extranjeros a la vanguardia de la precariedad. *Mugak* [en línea], 8. Disponible en: <http://revista.mugak.eu/articulos/show/24> [Acceso 8 febrero 2012].
- Moulier-Boutang, Y., 2006. *De la esclavitud al trabajo asalariado: economía histórica del trabajo asalariado embridado. Cuestiones De Antagonismo*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Newland, K., 2005. The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions. *Estudios temáticos*, 8. [www.gcim.org](http://www.gcim.org).
- Perruchoud, R., 1986. The law of migrants. *International Migration*, 24, 699-716.
- Relea, F., 2001. Ecuador se moviliza en defensa de los derechos de sus emigrantes en España. *El País* [en línea], 21 enero. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2001/01/21/espana/980031604\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2001/01/21/espana/980031604_850215.html) [Acceso 18 junio 2012].
- Romero, C., 2008. El Plan África, la política migratoria española de «nueva generación» y la guerra contra los pobres. En: C. Fernández, et al. *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*. Barcelona: Virus.

- Santamaría, E., 2002. *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la "inmigración no comunitaria"*. Barcelona: Anthropos.
- Santos, B., 1998. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: ILSA, Universidad Nacional.
- Santos, B., 2005. *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Editorial Trotta.
- Santos, B., 2007. Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En: Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez Garavito, eds. *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona: Anthropos, p. 31-60.
- Sassen, S., 1997. Immigration Policy in a Global Economy. *SAIS Review*, 17(2), p. 1-19.
- Sassen, S., 2001. *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- Sinclair, S., 2000. *GATS: How the World Trade Organization's new 'services' negotiations threaten democracy*. Ottawa: Centre for Policy Alternatives.
- Stiglitz, J., 2002. *Globalization and its discontents*. New York and London: Norton.
- Unzurrunzaga, A., 2006. El Plan África y la inmigración. *Hika*, p. 178-179.
- Wacquant, L., 2001. *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del Milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Yarnoz, C., 2002. Blair y Aznar, contra todos en la cumbre de Sevilla. Las sanciones a los países que no colaboren en el control de la inmigración ilegal, principal polémica en el Consejo Europeo. *El País* [en línea], 17 junio. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2002/06/17/internacional/1024264809\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/06/17/internacional/1024264809_850215.html) [Acceso 18 junio 2012].
- Zapata, R., 2011. Teorizando el enfoque español: coherencia de políticas públicas, interculturalidad y gobernanza multinivel. En: E. Aja, J. Arango y J. Oliver eds. *Inmigración y Crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro, Anuario de la inmigración en España, edición 2010*. CIDOB Ediciones; 276-290.