

Efecto de la crisis económica mundial en la agenda de gobernabilidad migratoria entre la Unión Europea y América Latina

Serie Informes Nº 02-15, 10/03/2015

por Felipe Rivera

Abstract

El presente trabajo analiza como la crisis económica mundial, en especial la europea, ha impactado en los flujos y condiciones de vida de la población migrante latinoamericana en Europa. En segundo término, se repasarán el efecto que ha tenido la aprobación de la Directiva de Retorno en la agenda de gobernabilidad migratoria. Este trabajo apoya la participación de la delegación chilena al Grupo de Trabajo sobre Migraciones de Eurolat-2015

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
2. La migración entre Europa y América.....	4
3. Efectos de la crisis económica en la migración entre Europa y América Latina.7	
4. El quiebre de los acuerdos y el desahucio de los acuerdos Iberoamericanos..13	
5. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.....	16
6. Conclusiones.....	17

1. Antecedentes generales

La globalización ha implicado una gran estimulo a la movilidad de capitales, bienes, servicios y personas. Pero el estímulo a la liberalización que han experimentado las tres primeras, paradójicamente, en el caso de la migración, ha encontrado una serie de trabas y dificultades. Ello, no obstante, en vez de desincentivar el movimiento de personas, sólo ha venido a agravar la situación de desprotección en que se encuentra la población migrante. *“La continuidad de los flujos migratorios y el simultáneo aumento de la desprotección de las personas que migran han quedado de manifiesto durante la crisis económica. Contra todo pronóstico, luego de desatada la crisis en 2007 la migración solo se atenuó, muchas personas no dejaron de migrar, y aquellas que residían en el extranjero tampoco retornaron masivamente a sus países de origen, pero sí fueron las más perjudicadas por las pérdidas de empleos y las reducciones de los salarios”*¹.

Por ello cobra cada vez mayor relevancia la agenda internacional basada en la protección de los derechos humanos de los migrantes, en tanto éstos siguen estando excesivamente expuestos a situaciones que limitan o impiden el ejercicio pleno de sus derechos humanos, tanto en sus países de origen, durante el trayecto, así como en el lugar de destino. Estas situaciones de riesgo incluyen: la trata de personas, la esclavitud, la prostitución, el abuso, la violencia de género, la discriminación, la expulsión, la falta de redes de apoyos sociales y los obstáculos para acceder a servicios básicos y la protección social, entre otros.

Es sabido que las crisis sociales, económicas y políticas tienen un fuerte impacto en las condiciones de los migrantes. La última crisis financiera, en particular, ha confirmado que los derechos de los trabajadores migrantes se han visto deteriorados en mayor grado que la población nativa, acrecentando las condiciones de vulnerabilidad que siempre se han asociado a parte importante de la migración latinoamericana en Europa. Como plantea CELADE, *“la recesión afectó al conjunto de la fuerza laboral; sin embargo, los trabajadores migrantes fueron golpeados con más agudeza en los países desarrollados, principalmente por el desempleo y la disminución de los salarios, procesos que se concentraron en los sectores de la construcción, los servicios financieros, la manufactura, los servicios de transporte y el turismo, áreas en las que se emplean mayoritariamente”*².

Por otra parte, el contexto de crisis por el que atraviesan los países europeos, ha venido aparejado de un aumento de una visión negativa de los inmigrantes. Que contrasta con la visión positiva que la emigración tiene en los países en vías de desarrollo, donde se rescata el aporte al desarrollo que hacen los migrantes tanto a las sociedades de arribo como a las de salida, además de las oportunidades de progreso personal y familiar que conlleva la migración. *“Podría decirse entonces que ha surgido una segunda paradoja: la creciente inclusión*

-
- 1 Martínez, Jorge; Verónica Cano y Magdalena Soffia, “Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional”, en *Serie Población y Desarrollo N° 109*, CELADE-Naciones Unidas, Octubre 2014, p. 9.
 - 2 CELADE, “Impactos de la crisis económica en la migración y el desarrollo: respuestas de política y programas en Iberoamérica”, Segundo foro Iberoamericano sobre migración y desarrollo, San Salvador, El Salvador, 22 y 23 de julio de 2010, p. 31.

formal de la migración en todas las agendas internacionales de desarrollo, que auspicia avances de largo plazo, coexiste en lo inmediato con un diálogo restringido, estigmatizador y reduccionista acerca de la situación de los migrantes y del papel de la migración en el mundo. El abordaje de la migración como factor de progreso está aún muy polarizado entre las visiones del norte y las del sur, y prima la perspectiva de la seguridad, el utilitarismo y las restricciones en el primer caso, y el enfoque de los derechos humanos en el segundo”³.

Además, la crisis actual y sus efectos en las políticas de regulación, con sus consecuencias negativas para el ejercicio de sus derechos humanos por parte de los migrantes, son también una amenaza para el progreso de la cooperación en este ámbito y un obstáculo a la construcción de una agenda migratoria genuinamente multilateral. El impacto de crisis económica mundial en las formas, condiciones y características de la migración, plantea la necesidad de repensar los programas, evaluar los avances formales y buscar nuevos enfoques. En particular, los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales deben redoblar sus esfuerzos en un momento de crisis como el actual, para evitar la erosión de los derechos de los migrantes, fortaleciendo la cooperación y el mejoramiento de la agenda migratoria multilateral.

2. La migración entre Europa y América

El aumento en el volumen de los stock migratorios dirección sur-norte, es un hecho relativamente reciente, el cual puede entenderse desde el “*enfoque de los sistemas mundiales*”, que plantean que la migración internacional es expresión de la organización económica y política de un mercado global, donde el flujo internacional de mercancías y capitales es secundado por el flujo internacional de fuerza trabajo pero en dirección opuesta⁴. Bajo estas premisas, la inversión en los países periféricos generaría las condiciones que harían más propensa a emigrar a su población para mejorar su calidad de vida, la que además, provee la demanda de determinados segmentos del mercado de trabajo de los países de mayor desarrollo. Zlotnik⁵ sostiene que los flujos migratorios a gran escala se dan entre países que han tenido un conjunto de relaciones de intercambios comerciales, culturales y simbólicos a lo largo de su historia, es decir, conforman sistemas migratorios. Así, la actual fase de globalización estaría ligada al aumento de la movilidad, aunque las facilidades existentes para la circulación del capital no tienen su correlato en facilidades para la movilidad de la población. En ese sentido, “*mientras el capital circula libremente, la fuerza de trabajo está aún muy restringida y lo estará en el futuro previsible por las instituciones, la cultura, la policía y la xenofobia*”⁶.

3 Martínez et al, “Tendencias y patrones...”, Op. Cit., p. 10.

4 Massey, Douglas; Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino y Edward Taylor, “Theories of International Migration: A Review and Appraisal”, en *Population and Development Review*, Vol. 19, No. 3 (Sep., 1993), pp. 431-466, Population Council.

5 Zlotnik, Hania, “Empirical identification of international migration systems”, en Mary Kritz, Lin Lean Lim y Hania Zlotnik (eds), *International Migration Systems: A Global Approach*, Oxford University Press-Clarendon Press; New York, 1992.

6 Cerrutti, Marcela y Alicia Maguid, “Migrantes Sudamericanos en España: Tendencias recientes y perfil de sus migrantes”, en OIM, *Migrantes Sudamericanos en España: Panorama y Políticas*. Cuadernos Migratorios N° 1, OIM, Argentina, 2011, p. 15.

Siguiendo el planteamiento de Zlotnik, se aprecia que la migración internacional entre Europa y Latinoamérica y el Caribe es de larga data, pero desde hace unas décadas presenta una particularidad: por primera vez los flujos migratorios son preferentemente desde América Latina y el Caribe hacia Europa. Dentro de las cifras estimativas de migrantes europeos a América Latina entre 1850 y 1950, se estipula el número en 11 millones de migrantes, de los cuales un 38% eran italianos, un 28% eran españoles y un 11% eran portugueses⁷. De estos 11 millones, la mitad se asentó en Argentina y un poco más de un tercio lo hizo en Brasil. Si a estos migrantes se le adicionan aquellos que se asentaron en Norte América —que suman alrededor de 32 millones para el período comprendido entre 1820 y 1932⁸—, hablamos que América constituyó la gran puerta de escape a las crisis que vivió el viejo continente, encontrando un escenario propicio para su progreso y acogedor para su integración.

A partir de la década de 1970, la tendencia histórica de América Latina de recepción de población europea comienza a cambiar de signo, que se consolida en un nuevo patrón migratorio a escala regional. De ser receptora de inmigración proveniente de ultramar, se convirtió en un par de décadas en una de las regiones con los índices más altos de emigración⁹. A este respecto, son justamente los países europeos con pasado y/o presencia colonial o inmigratoria en la región, aquellos que se transforman en polos de atracción poblacional, como es el caso de Inglaterra para los Caribeños, así como España, Italia y Portugal para los latinoamericanos. Esto plantea un nuevo escenario, donde debería primar la vinculación histórica entre las regiones y la solidaridad, a la luz de las oportunidades y acogida que gozaron los migrantes europeos en tierras americanas.

Un elemento importante para discutir la envergadura de la migración latinoamericana y caribeña a Europa, es la relativa a los stocks migratorios, a este respecto: *“en los últimos años el número de migrantes latinoamericanos y caribeños ha experimentado un incremento considerable, habiendo alcanzado un total estimado de más de 21 millones de personas hacia alrededor del año 2000. Antecedentes fragmentarios permiten situar la cifra en casi 26 millones hacia 2005, la cual probablemente se ha estabilizado desde entonces hasta 2010”*¹⁰. Actualmente, el principal destino sigue siendo los Estados Unidos, donde se estima que residen más de 20 millones de latinoamericanos y caribeños, es decir, alrededor del 72% de los emigrantes de la región. Destacan también países de Europa, sobresaliendo España —como destino principal de los sudamericanos— con aproximadamente un 9% y Reino Unido —principalmente población proveniente del Caribe— con un 1%¹¹. Otros destinos relevantes, en especial

7 Pellegrino, A., *“Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes”*, CEPAL y Universidad de la República de Uruguay, Montevideo, 2001.

8 Castles, Stephen y Mark Miller, *“La Era de la Migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno”*, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2004.

9 CEPAL. *“Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo”*. CEPAL, Santiago de Chile, 2006. [En línea]: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/24012/LCG2490.pdf>

10 Barcena, Alicia. *“América Latina y Europa: la migración internacional es oportunidad para la integración, el desarrollo y el fortalecimiento de los derechos humanos”*. CEPAL, Foro Biarritz 2010, Francia, 2010.

11 CEPAL-CELADE, *“Contribuciones de la CEPAL en el campo de la migración internacional desde los derechos humanos y el desarrollo. Informe de actividades 2010-2012”*, Naciones Unidas,

para los países sudamericanos, son Portugal e Italia.

En el caso español, las personas nacidas en los países de América Latina, captadas por los censos de población en España, pasaron de aproximadamente 210.000 en 1991, a 840.000 en el 2001¹². Según los datos del Padrón Municipal de Habitantes de España, en enero del 2006 había más de 1,7 millones de personas nacidas en algún país latinoamericano, cifra que se empujó a los 2.4 millones para el 2010¹³.

Dentro de las características de los migrantes latinoamericanos y caribeños a España, destaca que *“los latinoamericanos son el grupo de inmigrantes que más se acerca a los niveles de instrucción presentados por la población española, están mucho más concentrados en ocupaciones que demandan mano de obra no calificada, y poseen niveles de desempleo por encima de la población africana, lo que ha llevado a interpretar la situación, como una transición entre la exclusión y la integración”*¹⁴. Esta situación habría que contextualizarla, pues los inmigrantes de la región registran gran heterogeneidad, definida en función del origen nacional y/o subregional¹⁵.

Al desagregar la composición del capital humano de los migrantes latinoamericanos a España, el cuadro se muestra variopinto dependiendo de los países de origen. A este respecto, se aprecia que entre los mayores de 16 años y menores de 54, los migrantes de Argentina, Cuba, Chile y Venezuela presentan porcentajes de educación terciaria concluida superior a la de los españoles, en contraste, los migrantes de Ecuador, Colombia, Bolivia y República Dominicana presentan porcentajes de educación superior terciaria inferiores al promedio español.

En el caso específico de los migrantes sudamericanos, su alta calificación ha dejado en evidencia una inserción laboral segmentada y escalonada, es decir, que en relación con sus niveles de calificación, experiencia laboral y pertenencia a redes sociales y familiares, estos migrantes evidencian una gran movilidad laboral, incorporándose al mercado laboral en áreas como la construcción, el servicio doméstico y el comercio, para luego pasar al sector de servicios, que tiene una inserción más favorable en términos de ingresos y expectativas¹⁶.

Es digno de destacar el aumento de la participación de los latinoamericanos en la matrícula extranjera en las instituciones de educación superior. Si se compara el período 1992-1993 y 2002-2003, se aprecia un aumento exponencial de alumnos sudamericanos, los que se incrementaron desde 10.137 a 136.205 alumnos, llegando a representar el 44% del total de extranjeros matriculados en

Santiago de Chile, 2012, p. 3.

12 Martínez, Jorge, “El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género”, en *Serie Población y Desarrollo* N° 44, CELADE-CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

13 Barcena, Op. Cit.

14 CEPAL, *“América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo”*. CEPAL, Santiago de Chile, 2008.

15 Domingo, Andreu, *“Tras la retórica de la hispanidad: la migración latinoamericana en España entre la complementariedad y la exclusión”*, Trabajo presentado al I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, 18-20 de septiembre, Caxambú, Brasil, 2004.

16 Anguiano, María, “Emigración reciente de latinoamericanos a España: trayectorias laborales y movilidad ocupacional”, en *Revista Gaceta Laboral*, n° 8, vol 3, año 2002, pp.411-424.; Martínez Buján, Raquel, “La reciente inmigración latinoamericana a España”, en *Serie Población y Desarrollo* n° 40, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

la enseñanza no universitaria española. Entre los estudiantes universitarios, los sudamericanos representan más de un tercio del total de estudiantes extranjeros (el 24% del total de extranjeros en la enseñanza universitaria de primero y segundo ciclos, y el 49% de los estudiantes de doctorado, según fuentes del Ministerio de Educación y Ciencia 2005).

La presencia de inmigrantes latinoamericanos y caribeños en otros países europeos de destino es más heterogénea. Según la información del banco de datos de la OCDE —excluyendo a España, antes analizado—, un total cercano a las 950 mil personas se encuentran en los países europeos miembros de la organización. Los mayores stocks de inmigrantes regionales están en Italia (224 mil), Holanda (220 mil), Reino Unido y Francia (80 mil personas cada uno) y Portugal (75 mil). Mientras en Italia la inmigración se compone fundamentalmente de sudamericanos (argentinos, brasileños, venezolanos y peruanos, en ese orden), en Holanda sobresalen los surinameses, que representan el 84% del stock de inmigrantes.

Con respecto al grado de educación de los inmigrantes —según los mismos datos de la OCDE— los emigrantes en estos países tienen, en general, altos niveles de escolaridad, y sólo los surinameses registran un porcentaje inferior al 20% con educación superior completa entre la población de 15 años y más. Destacan, en cambio, los mexicanos, panameños, nicaragüenses, uruguayos, bolivianos y costarricenses, con porcentajes de 30% y más de alta escolaridad. Estos datos, de por sí heterogéneos, revelan que los flujos menos numerosos tienden a presentar un mayor nivel educacional.

Desde el punto de vista de los migrantes chilenos, se debe tener en cuenta los datos del Primer Registro de Chilenos en el Exterior, realizado entre los años 2003 y 2004, que buscó cuantificar y conocer la realidad de la familia chilena en el exterior. Para el caso de Europa, esta región representa sólo el 14,6% de los destinos migratorios de chilenos, con un total de 125.050 personas, siendo el principal destino Suecia (con 42.396 personas), seguido por España en el segundo lugar (23.911), tercero Francia (15.782) y cuarto Alemania (10.280). Esta tendencia específica de la migración chilena respecto de la latinoamericana, dice relación con particularidades de nuestra historia, que se vincula con la acogida de un número significativo de refugiados y exiliados políticos durante la década de 1970, que se vio complementada por una fuerte migración económica durante la década de 1980 y 1990, que se ha mantenido hasta la actualidad.

3. Efectos de la crisis económica en la migración entre Europa y América Latina

La crisis económica global que se gatilla desde 2008, se ha dejado sentir no sólo en los indicadores económicos de los países, sino que también ha repercutido en la migración internacional, tanto en lo relativo a los flujos migratorios, el retorno a los países de origen, el volumen de las remesas, el clima antiinmigración de muchos países desarrollados, como en la creciente vulnerabilidad que evidencian los migrantes —en especial los indocumentados—. Este escenario plantea una serie de riesgos para el ejercicio de los derechos humanos de los migrantes, que demanda mayor coordinación y cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC).

El deterioro de la situación económica de algunos países de la eurozona, en particular Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España, ha provocado un aumento de la emigración en estos países. *“Para el caso de España, en 2011 se produjo una emigración neta positiva (incluyendo tanto a nacionales como a extranjeros) de más de 50.000 personas, frente a una inmigración neta de más de 60.000 en 2010. La mayor parte de este aumento de la emigración neta se debió al aumento de la emigración (más de 100.000), en su mayoría extranjeros y ciudadanos españoles nacidos en el extranjero que adquirieron la nacionalidad española recientemente. Se a producido también un incremento de la inmigración de ciudadanos españoles en diversos países de la OCDE, incluido Alemania, pero los flujos observados hasta la fecha continúan siendo menores que los observados para los ciudadanos polacos, rumanos o búlgaros”*¹⁷.

Este escenario plantea la necesidad de analizar el impacto de la crisis desde una óptica migratoria. A este respecto, diversos estudios han demostrado que la crisis económica ha acentuado las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes, en especial de los latinoamericanos y caribeños¹⁸, en lo referido a temas laborales, como son el desempleo y la disminución de los salarios, los cuales evidencian cifras muy superiores a la de los trabajadores nacionales, como señala la OIT¹⁹.

En el caso específico de España, principal destino migratorio en Europa de Latinoamericanos, ha sido uno de los países de la OCDE más afectados por la crisis financiera mundial. Desde el inicio de la crisis, *“España ha registrado el mayor aumento del desempleo en la OCDE. Como consecuencia, los flujos anuales de inmigración permanente disminuyeron drásticamente: de casi 700.000 en 2007 a 300.000 en 2010. Esta reducción corresponde a más de la mitad de la reducción total de flujos migratorios permanentes en el conjunto de la OCDE”*²⁰. Por su parte, el Ministerio del Trabajo e Inmigración de España ha señalado para el año 2010 (ver gráfico 1), que la tasa de desempleo para extranjeros llegó a 30,79% —siendo levemente más baja para los latinoamericanos—, en comparación con el 18,01% que muestran los españoles. Lo que habla de lo desigual impacto de la pérdida de empleo durante la crisis: los inmigrantes perdieron más empleo.

Este fenómeno se ha visto agudizado durante el 2011. La tasa de cesantía más alta es la de los inmigrantes africanos con un 49,3%, le sigue la del “resto de Europa” —que incluye a rumanos y búlgaros— con un 32,8%. Los latinoamericanos son el grupo extracomunitario menos afectado, con una tasa de desocupación del 28,5%, la que igualmente es notablemente más elevada que la de la población autóctonas, que muestra un 18,4% de desempleo²¹. En cuatro

17 OCDE, *“International Migration Outlook 2012”*, OCDE, 2012. [En línea]: www.oecd.org/migration/imo

18 Martínez, Jorge; Leandro Reboiras y Magdalena Soffia, *“Los derechos concedidos: crisis económica mundial y migración internacional”*, Serie Población y Desarrollo, N° 89, CEPAL, Santiago, 2009.

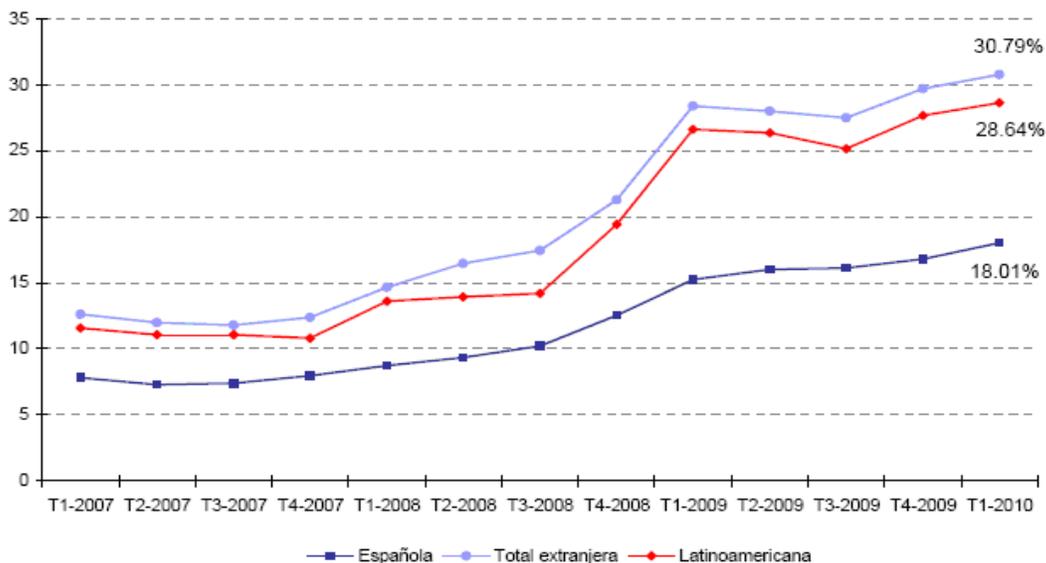
19 Pereira, Armand (2009), *“La Crisis Financiera Global y su Impacto sobre las Tendencias Migratorias Futuras”*, Memoria de la sesión anual del Programa Interamericano para la Promoción y protección de los Derechos Humanos de los Migrantes incluyendo a los Trabajadores Migratorios y sus Familia, Washington, OEA/OIT.

20 OCDE, *“International Migration Outlook...”*, Op. Cit.

21 Colectivo Ioé, *“Impactos de la crisis sobre la población inmigrante”*, OIM, España, 2012.

años de crisis (2008-2011) se perdieron 2,2 millones de empleos, el 11,5% de los autóctonos, el 15% de los de América Latina y el resto de Europa, y el 21% de los procedentes de África²².

Gráfico 1 España. Tasa de desempleo trimestral 2007-2010 (%)



Fuente: CELADE 2010.

Las entradas de trabajadores temporales continuaron con su tendencia a la baja en muchos países de la OCDE en 2010, "cayendo un 20% con respecto a 2008. En España, las entradas de trabajadores temporales se desplomaron en un 87% en 2010 respecto a 2008, aunque el número ha aumentado con respecto a 2009"²³.

En términos de salarios, el desequilibrio entre salarios es notable. En el caso español, se observa que en 2010 el salario medio anual de las mujeres españolas representaba el 74,2% del que percibían los hombres del mismo origen; en el caso de los hombres inmigrantes, el sueldo alcanzaba al 48,3%, y el de las mujeres de origen extranjero, se empinaba apenas a un 39,3%²⁴.

Las repercusiones de la emigración para los países latinoamericanos son notables desde muy diversos aspectos. A modo de ejemplo, al menos hasta la actual crisis, un inmigrante latinoamericano envía a su país en promedio unos 3.000 euros al año, que representan alrededor del 15% de sus ingresos²⁵ y benefician aproximadamente a 8.000.000 de personas. Esto es especialmente cierto en países como Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, constituyendo estos aportes uno

²² *Ibíd.* p. 6.

²³ OCDE, "International Migration Outlook...", *Op. Cit.*

²⁴ Colectivo Ioé, "Impactos de la...", *Op. Cit.*, p. 11.

²⁵ García Ballesterosa, Aurora; Beatriz Jiménez Basco y Ángela Redondo González, "La inmigración latinoamericana en España en el siglo XXI", en *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, N° 70, 2009, pp. 55-70.

de los principales motores del crecimiento económico.

Se dice que América Latina fue una de las regiones más afectadas, porque la desaceleración fue rápida. Los inmigrantes latinoamericanos remitieron casi 8 millones de dólares menos en 2009 respecto de los 64 mil millones que enviaron en 2008, pero en todo caso, se trata de una caída del 12%²⁶. Según los datos aportados por la Fundación BBVA Bancomer²⁷, los países de la región que tuvieron las caídas más visibles fueron México (15,7%), Colombia (12,5%), Jamaica (12%), Honduras (10,6%) y El Salvador (9%)²⁸.

Como se aprecia, la importancia de una caída de las remesas en América Latina es real y merece preocupación. En tal sentido, una disminución de las remesas es de cuidado en los siguientes términos:

1. Las remesas se han convertido en una fuente estable de ahorros, permitiendo mantener las reservas en moneda extranjera, constituyendo la fuente más importante de ingresos en algunos países, que representaban entre un 8% a un 24% de su PIB en el 2008²⁹.
2. Además, hay que destacar los efectos que generan las remesas sobre la tasa de crecimiento nacional, especialmente en los países más pequeños o con menos población.
3. Finalmente, *“tienen o pueden tener un impacto distributivo en la economía nacional”*³⁰.

En España, los trabajadores altamente calificados también han sufrido un aumento del desempleo, pero su efecto ha sido bastante más moderado que el experimentado por las personas con mediana y baja calificación³¹. Por ello varios autores han planteado que la crisis económica global afectó desigualmente a los migrantes internacionales y la evidencia —fragmentaria y preliminar— sugiere que sus impactos han tenido un sesgo basado en las calificaciones, según el cual los migrantes más calificados, en algunos casos, han obtenido incluso ventajas relativas³². *“Los migrantes potenciales y los establecidos también han sido afectados por cambios en las cuotas de admisión y modificaciones en las exigencias del perfil de las calificaciones exigidas para el ingreso de los*

26 Ratha, Dilip; Sanket Mohapatra y Ani Silwal, “Outlook for Remittance Flows 2010-11: Remittance flows to developing countries remained resilient in 2009, expected to recover during 2010-11”, en *Migration and Development Brief*, 12, World Bank, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, 2010. [En línea]:

<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief12.pdf>

27 Fundación BBVA Bancomer, “Situación Migración México”, Servicio de Estudios Económicos Grupo BBVA. México, D.F., 2010. [En línea]:

http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/1005_SitMigracionMexico_03_tcm346-220616.pdf?ts=452010

28 CELADE, “Impactos de la crisis...”, Op. Cit. p. 24

29 *Ibíd.*

30 *Ibíd.*

31 Martínez, Jorge, “Crisis económica mundial y oportunidades de la migración calificada”, en *Revista Notas de Población*, Año XXXIX, Nº 94, CELADE, Santiago de Chile, 2012, pp. 37-66.

32 Duncan, Natasha y Brigitte Waldorf, “High skilled immigrant recruitment and the global economic crisis: the effects of immigration policies”, *Working Paper*, Nº 10-1, Departamento de Economía Agrícola, Purdue University, 2010. [En línea]:

<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/58417/2/10-1.pdf>.

*extranjeros al mercado laboral, pero sus ocupaciones, conocimientos y recursos financieros les han permitido disponer de más elementos para capear las adversidades*³³. Es por ello que la inmigración de baja calificación es la que ha disminuido de forma más drástica. De hecho, a pesar de la recesión económica, muchos países europeos han seguido compitiendo por atraer a los mejores especialistas y profesionales para algunas ramas de la producción. Un ejemplo de ello es que en el mismo año 2009, el Reino Unido puso en marcha un nuevo "sistema de puntos" para facilitar la admisión³⁴.

Respecto a los efectos de la crisis en la migración de retorno, a partir de la hipótesis de que una crisis detone el retorno masivo de los migrantes a sus países de origen, por efecto de la dificultad que enfrentarían muchos de ellos para capear las dificultades económicas. *"Esta asociación puede tener algún asidero en la realidad, pues se llegó a constatar un cierto aumento en el regreso de los migrantes a los países de la región. Sin embargo, lo más destacable es que el regreso masivo no se ha registrado efectivamente. Por el contrario, ha sido muy limitado y, definitivamente, permite afirmar que el retorno sigue siendo un proceso eminentemente selectivo"*³⁵. Por el contrario, *"la emigración sigue siendo un asunto generalizado en la región, que estaría combinándose con procesos de retorno y, en especial, de migración intrarregional, dando por resultado un complejo panorama que deberá estudiarse en detalle"*³⁶.

Quizás el punto más sensible de este proceso de crisis económica respecto a la migración, es la criminalización de la migración o, abiertamente, las prácticas xenófobas. El desarrollo de la crisis está potenciando la imagen de la inmigración, en especial de aquellos con menor calificación, como un excedente indeseable del que convendría deshacerse. *"Han aumentado quienes están de acuerdo con la expulsión del país de los inmigrantes en situación irregular (del 12% en 2007 al 20% en 2010), de quienes cometan delitos de cualquier índole (de 68% a 73%) e incluso de los inmigrantes que lleven mucho tiempo desempleados (de 39% a 43%)"*³⁷.

Por otra parte, la crisis ha derivado en que muchos países europeos hayan establecido limitaciones a la entrada de inmigrantes, especialmente reduciendo drásticamente el número de permisos de trabajo disponibles. *"Casi todos lo han hecho para los trabajadores no cualificados, aunque Estados Unidos también lo ha hecho para los altamente cualificados. La excepción a esas restricciones la ha aportado Canadá, que ha mantenido los mismos niveles de admisión"*³⁸. En el otro extremo, con restricciones más severas, se encuentra Italia, que ha concentrado sus medidas en la criminalización de la inmigración irregular³⁹.

33 Martínez, Jorge, "Crisis económica mundial...", Op. Cit. p. 51.

34 Pajares, Miguel, "Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010", Ministerio del Trabajo e Inmigración de España, España, 2010, p. 24.

35 CELADE, "Impactos de la crisis...", Op. Cit. p. 17.

36 CEPAL-CELADE, "Contribuciones de la CEPAL...", Op. Cit. p. 2.

37 Colectivo Ioé, "Impactos de la...", Op. Cit. p. 16.

38 Pajares, Miguel, "Inmigración y mercado...", Op. Cit., p. 24.

39 Fix, Michael; Demetrios Papademetriou; Jeanne Batalova; Aaron Terrazas; Serena Yiyang Lin y Michelle Mittelstadt, "Migration and the Global Recession". Migration Policy Institute, England, 2009, p. 6. [En línea]

<http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-BBCreport-Sept09.pdf>

El resurgimiento de opiniones anti-inmigrantes ha resultado muy pernicioso. Las actitudes de discriminación y xenofobia expresadas a través de diferentes medios nunca están ausentes, pero suelen ser características de tiempos de incertidumbre y han emergido entre la población de algunos países donde se verían amenazados los espacios y oportunidades laborales de los trabajadores locales. Los planteamientos que llaman a reducir la inmigración se sustentan en la percepción de que los migrantes quitan puestos de trabajo a los nativos o compiten por las prestaciones de la seguridad social, cuando en realidad la mayoría de ellos fomenta la actividad económica y la creación de empleos⁴⁰, y tal como se señalara en el informe de la OIM sobre las migraciones en el mundo, la movilidad humana hace que las economías sean más dinámicas y eficientes⁴¹. Es por ello que algunos sectores de la opinión pública tienden a presionar a favor de medidas restrictivas de la migración, pues su percepción es que los inmigrantes ejercen una competencia desleal en el mercado del trabajo⁴².

Esto pone sobre el tapete la vulnerabilidad a que están expuestos los migrantes asociada a la crisis económica, que se expresa, como consecuencia de la situación antes analizada —desempleo y baja de los salarios— en un mayor tiempo de recuperación económica, que extiende los tiempos de retorno, aumenta las presiones por mantener empleo, exponiéndolos a menoscabos en su situación laboral, viéndose forzados a aceptar peores condiciones laborales como la baja de los sueldos, aumento de las jornadas, tratos abusivos, entre otros fenómenos⁴³. Por su parte, aquellos que buscan trabajo, el tiempo los presiona a aceptar condiciones laborales abusivas, peligrosas o informales⁴⁴, viendo la necesidad de movilizarse a otros destinos u otros rubros en busca de oportunidades de empleo⁴⁵, y viéndose acrecentado el riesgo, inclusive, a ser víctimas de redes de tráfico o trata de personas⁴⁶.

Como se aprecia, este contexto de crisis económica global plantea la necesidad de prestar mayor atención a la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes y sus familias, buscando garantizar sus derechos humanos básicos, permitiéndoles un proceso de recuperación que posibilite no agudizar aún más su condición desmedrada. Por ello, la Unión Europea debiera considerar estas variables y prestar atención a la situación de los migrantes dentro del diseño e implementación de políticas públicas de reactivación y apoyo⁴⁷.

40 Papademetriou, Demetrios y Aaron Terrazas (2009), "Immigrants in the United States and the Current Economic Crisis", en *Migration Information Source*, Migration Policy Institute (MPI), 2009. [En línea]: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=723>

41 OIM, "World Migration Report 2008: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy", OIM, 2008.

42 Martin, Susan y B. Lindsay Lowell, "Slowing Economic Growth and Future Impacts on Migration, and Migrants", Memoria sesión anual del Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes incluyendo a los Trabajadores Migratorios y sus Familias, OEA, Programa de Migración y Desarrollo, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, Institute for the Study of International Migration, Georgetown University, Washington, 2009.

43 Pereira, Op. Cit.

44 Papademetriou y Terrazas, Op. Cit.

45 Pereira, Op. Cit.

46 Fix, Michael et al, Op. Cit.

47 Martínez et al, "Los derechos concedidos: crisis...", Op. Cit.

4. La Directiva de Retorno

La Directiva de Retorno, aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de junio de 2008, es el marco normativo que fue sancionado por la Unión Europea para dar gobernanza a la migración en su territorio jurisdiccional. Ésta ha sido objeto de las más variadas críticas de parte de Organizaciones no Gubernamentales ligadas a temas de Derechos Humanos, juristas e intelectuales, puesto a juicio de éstos, dicha Directiva vulneraría y recortaría el ejercicio pleno de los derechos humanos de los inmigrantes irregulares⁴⁸.

Dentro de las disposiciones que contiene el texto de la Directiva de Retorno, está la que permite la reclusión de los migrantes mediante una resolución de las autoridades administrativas o judiciales y tendrá un límite de seis meses, ampliado hasta 18, si se complica el proceso de expulsión del detenido. Las detenciones podrán ser decididas por orden administrativa, aunque se exige un control judicial lo más rápidamente posible. También autoriza a repatriar a los extranjeros menores de edad a terceros países y sin su familia y que se les pueda reagrupar en sus lugares de origen con tutores que no sean familiares directos o a instituciones adecuadas de su país. Además, se establece para los expulsados una prohibición de retorno a la UE de hasta cinco años.

Dentro de las críticas que ha recibido la Directiva de Retorno desde la óptica de la coherencia legal, está el carácter contradictorio de la propia normativa europea sobre el derecho humanitario consagrado en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La legislación aprobada cuestiona además, el interés superior del niño, consagrado en la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño; dificulta el principio de la reunificación familiar y avanza restrictivamente sobre los derechos y obligaciones establecidos en el protocolo sobre el estatuto de los refugiados (1967).

Desde otra óptica, la evidencia internacional ha demostrado que las políticas migratorias restrictivas resultan improductivas y que, muy por el contrario, generan climas propicios para prácticas xenofóbicas, racistas o discriminatorias, alentando las formas más denigrantes de la criminalidad transnacional organizada, como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. Muy por el contrario, la forma de ordenar los flujos migratorios es la cooperación internacional, en el marco del principio de responsabilidad compartida, que es justamente el camino que desecharon los gobiernos y el Parlamento Europeo.

A modo de corolario, 10 connotados expertos internacionales en Derechos Humanos del sistema de Naciones Unidas suscribieron una carta que enviaron a la presidencia del Consejo de la Unión Europea (Francia en ese momento), respecto de los riesgos y peligros que entraña la puesta en marcha de la Directiva de Retorno⁴⁹. Mostraron una gran preocupación respecto de la vulneración de los Derechos Humanos de los migrantes, en lo concerniente al

48 Diario el Mundo, España. [En línea]:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/18/internacional/1213783999.html>

49 OHCHR. [En línea]: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>.

régimen de retención y de deportación, en especial de niños y niñas, lo que está totalmente en contra de la convención de los derechos de la infancia.

La Directiva de Retorno recibió 367 votos a favor, 206 en contra y 109 abstenciones, y salió adelante gracias al respaldo del Partido Popular Europeo, los liberales y la derecha nacionalista, que no aceptaron ninguna de las enmiendas planteadas por los grupos de inspiración más progresista y de izquierda.

En contraste, los socialistas españoles se desmarcaron de sus colegas europeos y votaron a favor de la directiva, a diferencia del criterio de los socialistas franceses que se opusieron a la norma⁵⁰. Este acto del PSOE desahució los acuerdos alcanzados en las cumbres Iberoamericanas, dejando en foja cero el mandato de la SEGIB de un rescate de buenas prácticas para conformar una agenda conjunta tendiente a la gobernabilidad migratoria.

América Latina no se quedó inmóvil ante la aprobación de la Directiva de Retorno por parte de la Unión Europea. Tanto mandatarios como representantes de los parlamentos regionales reaccionaron ante esta situación, remarcando el carácter arbitrario y contrario a los acuerdos suscritos en materia de migración internacional entre América Latina y Europa.

A este respecto, en Chile también emergieron voces criticando la puesta en marcha de la Directiva de Retorno por parte de la UE. Sintetizando la postura de Chile sobre estas materias, la actual Presidenta Michelle Bachelet⁵¹, durante su primer mandato, fue enfática en criticar la postura Europea en la cumbre del MERCOSUR en la ciudad argentina de Tucumán el 1 julio de 2008:

“Chile considera de gran importancia que Mercosur y los Estados asociados hayamos sido capaces de fijar una postura firme y clara con respecto a materia migratoria, luego de las decisiones adaptadas por la Unión Europea. Chile, al igual que sus socios de Mercosur, considera que la “directiva de retorno” de la Unión Europea puede lesionar gravemente los derechos humanos de los migrantes; y la verdad es que reclamamos un tratamiento para los migrantes de la Unión Europea basados en reconocimientos de derechos y también en el respeto a los acuerdos internacionales vigentes”.

“Tal como Tabaré, yo también provengo de una familia, una mezcla francesa, española, árabe; ¿quién sabe? Y nuestros países fueron muy generosos y solidarios; ¿no es verdad? Ahora somos nosotros los migrantes. Nosotros fuimos muy generosos con los europeos que llegaron el siglo pasado a nuestras tierras y la verdad que no es justo que nuestra gente reciba un trato denigratorio. Yo quiero reiterar entonces el llamado para generar a la brevedad un diálogo que permita encontrar soluciones equilibradas y realistas y que se otorgue un trato digno, justo y solidario a los migrantes irregulares”.

“Chile es hoy día un país de acogida y abierto a la migración, especialmente la suramericana que ha crecido por lo demás

50 Diario El Mundo, España. [En línea]:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/18/internacional/1213783999.html>

51 Michele Bachelet. [En línea]:

<http://www.scribd.com/doc/4052271/El-Fantasma-de-la-Xenofobia-recorre-Europa>

significativamente en los últimos años y para eso nosotros nos hemos hecho cargo de los compromisos que adoptamos en la Cumbre Iberoamericana del Uruguay y hemos estado desarrollando una nueva política nacional migratoria. El objetivo es garantizar que los migrantes tengan los mismos derechos a la protección social que los ciudadanos chilenos; así, hemos estado garantizando el acceso al cuidado preescolar, a la educación, la salud, el trabajo decente, a todos los niños, niñas, hombres y mujeres que llegan a Chile, buscando un futuro mejor”.

“Podemos decirle a la Unión Europea, y exigirle, un trato justo para los migrantes de todas partes, pero, en esencial, particularmente de América Latina”.

Tampoco quedaron ajenos al rechazo a la Directiva de Retorno parlamentarios chilenos. Quién comandó las críticas fue el Senador Jorge Pizarro⁵², quien era, además, el presidente del Parlatino en el momento de la promulgación de la mentada Directiva, quien condenó la acción unilateral y contraria a la consolidación de la protección de los Derechos Humanos de los migrantes. A este respecto planteó que:

“Creemos que la Directiva de Retorno de la Unión Europea establece de una manera inaceptable criminalizar la migración, al fijar una privación de libertad de hasta 18 meses y la prohibición por cinco años para volver a entrar a cualquier país de la Unión Europea (...). Se requiere de acuerdos de cooperación estratégica y que en el caso de las migraciones, las nuevas directivas sobre expulsión de nuestros migrantes son dañinas para esa integración entre los dos continentes, la estabilidad política y perjudican a todos los latinoamericanos (...). La llamada Directiva de Retorno de la Unión Europea, es un retroceso hacia la discriminación y desconoce los acuerdos ya logrados con Europa, además que crea un problema social y económico para América Latina por las reservas que remiten esos nacionales a sus países de origen, que dependen en gran medida de esos recursos”.

No obstante el panorama desalentador que ha significado para la agenda de gobernabilidad migratoria entre Europa y América Latina y El Caribe la promulgación de la Directiva de Retorno, existen espacios de cooperación que dan una luz de esperanza de avanzar en agendas conjuntas y beneficiosas para ambas regiones.

Un ejemplo de ellos, es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, el cual fue suscrito por los 22 países que componen Iberoamérica en el marco de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile en 2007. *“Considerando la mayor movilidad de las personas entre los Estados que produce el proceso de globalización en el ámbito sociolaboral, el principal propósito del Convenio es la conservación de los derechos sociales de los trabajadores migrantes iberoamericanos y sus familias. Mediante este instrumento, los trabajadores iberoamericanos aportantes a los sistemas de seguridad social de diversos países del área podrán cobrar su*

⁵² Jorge Pizarro. [En línea]: <http://www.parlatino.org/web/component/content/article/138-2008/653-co-presidentes-eurolat-pizarro-salafranca-recomiendan-intensificar-dialogo-sobre-la-migracion.html>

*pensión o tener cobertura social en aquel en el que se jubilen*⁵³.

Grosso modo, el Convenio posibilita que los ciudadanos de países iberoamericanos puedan acceder a una jubilación reconociendo los años reconocidos de trabajo en distintos países. Esta iniciativa representa un acuerdo sin parangón, pues no existe otra experiencia en que un conjunto de países hayan abordado de forma mancomunada el ámbito de la migración y la seguridad social, por lo que el Convenio es un instrumento pionero en su especie, que abre nuevas perspectivas de futuro para la cooperación entre Estados o entre regiones en materia migratoria.

6. Conclusiones

La crisis financiera y económica global que se ha desencadenado en el último lustro, es una ocasión para repensar la agenda migratoria de los países iberoamericanos y advertir sobre la necesidad de reforzar la vigilancia en torno a la protección de los trabajadores migrantes y sus familias.

En tal sentido, se ha hecho notorio que la evaluación de su impacto en las tendencias de los nuevos flujos de migrantes y las remesas, el retorno y la vulnerabilidad, exige contar con sistemas de información estadística actualizados y transparentes. Si bien este es un campo en el cual aún es posible profundizar mucho más la cooperación entre los países de Iberoamérica, existe a la vez un enorme acervo de buenas prácticas del cual nutrirse⁵⁴.

Desde otra arista, debe ponerse especial atención en la vulnerabilidad de los migrantes y en la garantía de sus derechos, aspirando a *“evitar el proteccionismo laboral y el aumento de restricciones migratorias, ya de por sí muy estrictas y en ocasiones inhumanas”*⁵⁵. Esto es lo que impulsaría el diseño de políticas flexibles, coherentes y globales⁵⁶, que vayan más allá de las coyunturas económicas, sin perjuicio de iniciativas ya puestas en marcha, que buscan acotar aspectos específicos del proceso migratorio⁵⁷. La migración es un asunto multifacético, que obliga, además, a su examen desde las perspectivas de género, étnica y generacional, y cuyas grandes potencialidades para el espacio iberoamericano plantean un desafío, pero a la vez un compromiso, para que se constituya en objeto de diálogo y cooperación entre los Estados. Estos preceptos deben ir más allá de la actual coyuntura crítica por la que atraviesan la economía

53 Maguid, Alicia y Viviana Salinas Ulloa, “Inserción laboral y acceso a mecanismos de seguridad social de los migrantes en Iberoamérica”, en *Revista Población y Desarrollo*, Nº 96, CEPAL, Santiago de Chile, 2010, p. 9.

54 CELADE, “Impactos de la crisis...”, Op. Cit.

55 Barcena, Alicia, “Malas noticias para los hogares pobres”, columna de opinión de Alicia Barcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Santiago, 30 de septiembre, 2009. [En línea]: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/columnas/7/36647/P36647.xml&xsl=/prensa/tpl/p8f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xslt>

56 OIM, “The impact of the global financial crisis on migration”, en *Policy Guide*, Note 1, enero 2009. [En línea]: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_document/policy_brief_jan2009.pdf

57 OIM (2010), “Insumos de la OIM al documento central del II Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo”, OIM, 2010.

mundial y el sistema financiero internacional⁵⁸.

En este contexto, la crisis ha venido a plantear la necesidad de reforzar la atención sobre la vulnerabilidad de los migrantes iberoamericanos y garantizar sus derechos en una etapa de recuperación económica, para que no se agraven aún más las condiciones de por sí precarias en las que normalmente vive una parte importante de esta población. También deberían considerarse los acontecimientos de la Unión Europea para evaluar debidamente este tema⁵⁹.

58 CELADE, "*Impactos de la crisis...*", Op. Cit., p. 39.

59 *Ibíd.* p. 33.