



CIEA7 #11:

EQUIDAD DE GÉNERO: DESARROLLO Y COOPERACIÓN.

Marta Carballo de la Riva[⊙]

martacarballo@pdi.ucm.es

Incoherencias y retrocesos:

la ausencia de la perspectiva de género en el Enfoque Global de la UE

El Enfoque Global de la UE sobre migraciones y desarrollo en África Subsahariana, y el posicionamiento de NNUU sobre movilidad de personas plantean modelos políticos distintos. Mientras NNUU integra el enfoque de derechos y enfoque de género al analizar las cuestiones de movilidad, el EG se orienta hacia aspectos económicos y de seguridad.

Las medidas sobre migración y desarrollo se insertan en una política pública que tratará de dinamizar, dirigir y financiar la movilidad e iniciativas de la diáspora y de las asociaciones. El enfoque de género impulsado desde el discurso de la cooperación para el desarrollo resulta invisible al cruzar migraciones y desarrollo en las prácticas del EG. Estas carencias se traducen en un tratamiento homogéneo de la composición diferenciada de los flujos, y en una incoherencia de políticas.

Migración, Género, Desarrollo.

[⊙] Instituto Universitario Desarrollo y Cooperación - Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM).

INCOHERENCIAS Y RETROCESOS, LA AUSENCIA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL ENFOQUE GLOBAL DE LA UE

Introducción

Este trabajo pretende y entiende necesario reflexionar sobre el binomio migraciones y desarrollo desde un enfoque institucional, tratando de analizar las medidas políticas y planes de acción puestos en marcha tanto por los Estados como por entidades supranacionales y multilaterales. Consideramos relevante dicho ejercicio ya que la dificultad en la concreción de medidas dentro del citado binomio en el marco del Enfoque Global (EG) pone de manifiesto la dificultad de establecer marcos coherentes de acción al tratar de dar un enfoque integral al fenómeno migratorio. La consolidación del mismo nos mostrará dos claras ausencias, la coherencia, y la perspectiva de género, lo que nos marca ciertos interrogantes, no sólo para las tesis sustentadas en las acción de cooperación para el desarrollo, sino para las políticas de género impulsadas, y consolidadas dentro de la UE.

Partiendo de un contexto global se desgranará el denominado “enfoque global” europeo bajo el cual se pretende incluir a países de origen y de tránsito de las migraciones en la gestión de los flujos migratorios, incluyendo aspectos tales como la circulación de mano de obra, la creación y fortalecimiento de sinergias entre migraciones y desarrollo, y la lucha contra la migración ilegal.

Por último se presentan las conclusiones que pretenden dar respuesta a las cuestiones tratadas, abordando aspectos relativos a la coherencia dentro del EG.

GLOBALIZACIÓN Y MIGRACIÓN INTERNACIONAL, INSERCIÓN DEL DEBATE MIGRACIÓN Y DESARROLLO

En general, la interdependencia parece haberse convertido en una de las características del momento histórico actual, en el que los fenómenos no pueden entenderse ni analizarse de forma aislada, sino de manera relacionada. De esta forma, la nueva configuración mundial, producto del fin de la guerra fría, va a caracterizar el contexto internacional, del mismo modo que los cambios en la manera de interrelacionarse de los distintos actores del sistema internacional.

El impacto de la globalización en las migraciones internacionales

La globalización se ha aplicado a todos los mercados (financiero, comercial, etc.) excepto al mercado de trabajo. De esta forma, los trabajadores se ven obligados a adaptarse a la libre movilidad del resto de los factores de producción¹ sin disponer ellos de la misma libertad de acción. Asimismo, algunas de las consecuencias del actual modo de producción obligan a desplazamientos de población por motivos económicos, políticos e incluso medio ambientales (por la destrucción de los recursos naturales que obliga a la búsqueda de nuevos hábitats y medios de subsistencia). Además de esto, los actuales cambios demográficos y sociales propiciados por el envejecimiento de la población en las economías avanzadas y por el crecimiento de las tasas de natalidad en los países en desarrollo identifican algunas de las causas que motivan las migraciones internacionales. Podría parecer que las nuevas dinámicas de movilidad propician retornos a modelos teóricos de centro- periferia. Dichos modelos teóricos plantean una dualidad que se complejiza al integrar interdependencias complejas, que explican la creación de periferias múltiples (Sassen, 2003) en los centros, lo que habilita la convivencia de estas nuevas realidades con los modelos tradicionales de las teorías de los años setenta.

En definitiva, el actual modelo económico de organización global de la producción, basado en la liberalización, ha dejado fuera a uno de los factores de la producción: la fuerza de trabajo. Las personas, pasan a tener un valor, que parecía haberse extinguido del imaginario y las prácticas económicas y sociales.

Este orden global, basado en la concentración de los poderes políticos y económicos en el norte, frente a la escasez en el sur, ha llevado al extremo las desigualdades en términos de riqueza, con regiones separadas por muros que se pretenden infranqueables, por ejemplo la “Europa Fortaleza”, llevando a lo que se ha denominado un nuevo *apartheid* global. Ante esta situación, la migración se convierte muchas veces en la única opción para lograr una vida digna, aún con el riesgo que supone emprender esa aventura, convirtiéndose así los migrantes en “viajeros clandestinos de la globalización” (Brunel, Sylvie).

Las asimetrías de desarrollo de los países, principalmente por reestructuraciones institucionales y por la falla de los procesos de integración sub-regional, están impidiendo la retención de las poblaciones que buscan en otros Estados, mejores condiciones de vida.²

¹ Especialmente significativo entre ellos es el capital, por la gran libertad que tienen hoy las empresas para situarse donde les sea más conveniente.

² A título de ejemplo, en la región latinoamericana, la inmigración internacional es un asunto prioritario para los países, una vez que los índices muestran que uno de cada diez migrantes en el mundo es latinoamericano. Ver en: Pizarro, J., Martínez, Pujadas, J. J. y Villa, M.. *Migração na América*

Se podría decir que son varios los factores que llevan a los inmigrantes a salir de sus países, si bien las explicaciones más habituales que suelen darse están básicamente relacionadas con cuestiones económicas: el desplazamiento territorial se entiende así como una alternativa para mejorar las condiciones de vida, tanto de los propios migrantes como para sus familias, que muchas veces, se quedan en el país de origen. De esta forma la migración puede explicarse como una tentativa de transformación, de búsqueda de alternativas ante ciertas situaciones de exclusión.

Sin embargo, la evolución teórica tanto del análisis de las migraciones, como del desarrollo, nos debe llevar a evitar explicaciones simplistas, que busquen el origen de las migraciones en cuestiones únicamente económicas³. Tanto los teóricos como los tratamientos de las políticas públicas sobre M y D abogan por la adopción de un enfoque multidimensional, teniendo presente el hecho de que las migraciones responden a una pluralidad de causas, sean éstas económicas, políticas, sociales, culturales o históricas. Las carencias económicas por si solas no son capaces de explicar los diferenciales migratorios entre países, o hechos como que, dentro de cada país no sean habitualmente las clases más bajas las que emigran hacia países del Norte.

Más allá de las explicaciones estructurales que tienden a darse a las migraciones Sur-Norte, ya sea en relación con la pobreza, la permisividad legal de ciertos países receptores o las relaciones históricas (o histórico-coloniales) entre países de origen y destino, hay una cuestión que, con demasiada frecuencia, tiende a ser omitida en todo lo que a migraciones internacionales se refiere. Dicha cuestión es la propia capacidad de decisión de los propios inmigrantes. De este modo, éstos suelen aparecer como meros entes pasivos, sujetos a los designios de la pobreza u otros factores de atracción desde los países de destino y negándoseles, más allá de ciertos enfoques individualistas basados en unas deficientes teorías de la elección racional, toda capacidad de interpretación de su propia realidad y, en definitiva, de acción. (Todaro, 1969)

De esta forma, a los factores de atracción y expulsión (pull and push) utilizados por las teorías explicativas de las migraciones (Stark, 1991), se les debieran añadir otro tipo de variables que retomen otros aspectos analíticos de la migración, nos referimos a las redes sociales, al grupo doméstico y a la conformación de espacios transnacionales. El denominador común de estas propuestas teóricas es que abordan el fenómeno migratorio desde la perspectiva del individuo autónomo, dejando de lado su

latina:Repercussão para a Europa. Análises e Informações. Revista nº 17. Centro de Estudos Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. Diciembre de 2004. pg. 05

³ Sin embargo no podemos obviar que una de las causas básicas de las migraciones del siglo XXI es el aspecto económico, aunque no la única obviamente.

contexto social, histórico e institucional. No obstante, este tipo de propuestas se verán enriquecidas por la ausencia y posterior inclusión de la variable analítica de género en la configuración y reconfiguración de los espacios de origen, tránsito y destino de las migraciones⁴.

Por tanto, a lo largo del siglo XXI se aprecia un cambio discursivo al abordar aspectos referentes a la migración. Si durante las décadas de los 70, 80 y 90 se evidenciaban los aspectos negativos asociados al hecho migratorio, tales como amenazas para la seguridad nacional, disminución de la cohesión social, problemas identitarios, etc., en la actualidad tanto políticos como funcionarios van a destacar el potencial de la migración internacional para lograr el desarrollo económico y social en los países de origen. Esta nueva visión centrará los aspectos positivos de la migración sobre el desarrollo y aparecerá en el centro de iniciativas políticas (vid NNUU: 2006, Banco Mundial: 2006, EG de UE: 2005/09, Plan Director de la Cooperación Española: 2005/12, PECCI: 2009-11). Esto evidencia un debate político que va permeando lo académico, y un discurso académico que permea lo político, cruzándose ambos en algunas ocasiones.

A partir de la idea de interdependencia con factores que han marcado una especificidad en las migraciones internacionales de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, a saber, aceleración, diferenciación, feminización y politización de las migraciones (Castles y Miller, 1998), se llega a un análisis de las migraciones de carácter global.

Los fenómenos asociados al hecho migratorio, no pueden explicarse de forma aislada. Las migraciones y el desarrollo resultan un binomio conectado en distintos niveles: i) económico: incidencia transnacional constante, trasvase de mano de obra entre economías; ii) político: elaboración de legislación, importancia y peso de las diásporas; iii) social: circulación de capitales: económico, social, humano, etc.

⁴ Se requiere incluir, tanto en los estudios sobre migraciones como en lo referente al ámbito de las desigualdades internacionales, la variable del género como un eje transversal a analizar, teniendo en cuenta, por una parte, lo que se ha denominado *feminización de la pobreza* y, por otra, los retos planteados por la *feminización de las migraciones*.

Si a principio de los años setenta, 944 mil millones de personas en el mundo eran consideradas pobres, de los cuales el 50% eran mujeres, hoy en día, la cifra ha aumentado por encima de los 1.300 mil millones, siendo el 70% mujeres. Las diferentes condiciones de desarrollo de la fuerza de trabajo de las mujeres en relación con los hombres aparecen como un factor relevante en la construcción de las poblaciones económicamente excluidas. Este diferencial se verá reforzado por una manutención cultural de esa realidad. El fenómeno originado no es otro que la llamada "feminización de la pobreza", en un contexto en el que la "mayoría de las personas que vive con 1 dólar o menos por día, son mujeres" (Melo y Massula 2003).

Esta heterogeneidad y complejidad planteada anteriormente se imbrica en su traducción política a partir de la Cumbre europea de Tampere en el año 1999, y de manera más tangible a partir del año 2005 (COM 390 final). Será a partir de este año cuando se empiece a diseñar un planteamiento holístico que cristalizará en el denominado Enfoque Global (EG) de las migraciones y que será abordado a lo largo de las páginas siguientes.

CONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO DEL ENFOQUE GLOBAL

El contexto mundial nos remite a la llamada globalización, a una supuesta liberalización y expansión del mercado de capitales a gran escala, con tendencias claras de concentración, de gradación en la intensidad, y de restricción en el llamado tercer mercado, el mercado de trabajo. En este contexto el grueso de los desplazamientos, de las heterogéneas migraciones, son en altos porcentajes, migraciones económicas, muy vinculadas a las búsquedas de oportunidades para conseguir una vida mejor. La carencia de oportunidades, las desigualdades, la falta de libertades (Sen, 1999), entendiendo éstas como un derecho inalienable, nos posicionan en un debate de corte occidental, pero que preside las llamadas agendas del desarrollo.

En este escenario global y desigual es donde se sitúa el preludio de la inclusión de la variable migratoria en el imaginario del desarrollo.

Hasta hace relativamente poco tiempo los asuntos migratorios eran tratados por las políticas internas de los países, abordados como problemas vinculados a las cuestiones laborales, de integración o de interior (situación de regularidad o irregularidad en los países receptores de flujos migratorios). No existía un cuestionamiento referente a las políticas migratorias, ni a aquellas y políticas que son parte de la acción exterior de los países receptores. Es decir, se trabajaba a través de distintos instrumentos en los países de donde provienen un gran número de migrantes sin que se coordinaran actuaciones que integraran la variable migratoria en dichas acciones. Además, no se pensaba la perspectiva de la corresponsabilidad social de los países de origen y destino, por medio de la cooperación internacional para el desarrollo.

A pesar de las buenas voluntades formuladas en la Cumbre Europea de Tampere, donde se contemplan por primera vez actuaciones relativas a los llamados

terceros países⁵ en colaboración con los países de origen. En las siguientes Comunicaciones de la Comisión al Parlamento (COM:2002; COM:2005), la inclusión de las migraciones como variable analítica que enriquezca un planteamiento global, no se hace tangible hasta que las llamadas “oleadas migratorias”, comienzan a ser un problema para la Unión Europea, y para el control de su frontera exterior.

Esta colaboración con otros países, de origen o de tránsito de las migraciones, incluye desde medidas relacionadas con la gestión directa de los flujos, hasta otras de carácter más complejo, que hacen referencia a un mejor aprovechamiento de las mismas, a fin de obtener beneficios en todos los países implicados en el proceso migratorio. Así, la migración ha ido cobrando importancia entre los aspectos considerados como de tratamiento común por los países de la Unión.

Evolución y construcción del Enfoque Global (EG) en la UE

La *política común europea sobre migraciones* ha integrado de manera paulatina en sus discursos elementos encaminados a compaginar los dos aspectos que tratamos, migraciones y desarrollo. Ya en el Consejo de Tampere se aborda la necesidad de incluir en un enfoque global de la migración, cuestiones referentes a la situación de los países de origen en aspectos relacionados con desarrollo, derechos humanos o problemas políticos. En la comunicación del 22 de noviembre de 2000, *Sobre una política comunitaria de migración*, se insta a afrontar la idea de que las migraciones van a continuar, así como la posibilidad de “trabajar juntos para intentar maximizar sus efectos positivos en la Unión, tanto para los propios migrantes como para los países de origen” (COM (2000) 757 final: 3).

Podría parecer que los esbozos sobre política migratoria común pasan por dos cuestiones de difícil maridaje, ya que son tratadas de forma antagónica, por un lado se insiste en el problema de los desafíos a los que se enfrentan la Unión Europea y sus estados miembros como puntos de recepción de inmigrantes, y, por otro lado, se insiste en la idea de “aprovechar las oportunidades que representan para la Unión las migraciones en una nueva era de globalización (COM: (2005) 390 final)”. En función de quién realiza los análisis o construye el pensum político, se puede apreciar cómo en algunas ocasiones queda abandonada la idea de la inmigración exclusivamente como problema, pasando a tomarse en consideración los potenciales efectos positivos que ésta puede tener.

⁵ En las Conclusiones de Tampere aparece por vez primera la idea de un enfoque global tratando asuntos de política, derechos humanos y desarrollo en países y regiones de origen y tránsito.

De esta forma se avanza desde el año 2002 en la producción de comunicaciones que servirán para gestar el denominado EG como acción exterior de la UE en materia migratoria. Las Comunicaciones más relevantes, para el tema que nos ocupa, incluirán aspectos relativos a lo que desde la teoría se asocia a cuestiones de migraciones y desarrollo: diásporas, remesas, fuga de cerebros, aspectos sobre migración legal con una introducción de diásporas al diseñar mecanismos de migración circular y retorno.

La idea que va a cobrar fuerza y se va a reiterar en el discurso político de la UE, a partir de las distintas comunicaciones, gira en torno a la implementación de un diálogo global y estructurado en relación con los países terceros con una vinculación hacia los derechos humanos y el desarrollo. A pesar de la intencionalidad, el tema de derechos no parece ser el que presida la agenda del EG. Los aspectos relativos a cuestiones de migración regular e irregular presidirán el citado diálogo global y las cuestiones referentes a derechos y desarrollo quedarán supeditadas de facto a las primeras.

De esta manera, durante el periodo 2005/2006, el “*enfoque global*”⁶ se va a insertar dentro de las agendas internacionales, ocupando su espacio bajo el binomio migraciones y desarrollo, en la agenda de la cooperación.

Será también a lo largo de estos dos años cuando el EG se oriente hacia una región concreta, África Subsahariana. Así se desprende de las medidas asumidas en 2005 en Hampton Court, concentradas en cuatro puntos, i) la migración como fenómeno mundial; ii) refuerzo de la cooperación operativa entre los Estados miembros; iii) diálogo y cooperación con África, y en particular con los países de origen subsaharianos; iv) trabajo con los países vecinos, focalizarán el desarrollo de actuaciones entorno la África Subsahariana.

Éstas se verán reforzadas en el año 2006 con la COM (2006) 735 final “El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración”, en base a tres ámbitos de acción, tomando el continente africano como prioridad:

1) cooperación con los países de origen africanos más relacionados con el fenómeno⁷; 2) asociación con los países vecinos; 3) refuerzo de la cooperación entre

⁶ Intenta abordar aspectos conectados a cuestiones migratorias, tales como las relaciones exteriores, el desarrollo y el empleo, la justicia, libertad y seguridad. Los antecedentes se encuentran en la reunión informal de jefes de Estado de octubre de 2005 en Hampton Court, COM (2005) 621 final, en ella “la Comisión definiría una lista de prioridades de actuación con el fin de mejorar la migración a escala mundial, prestando una especial atención a África”.

⁷ Incluye los temas abordados desde COM (2005) 390 final: asistencia técnica y financiera, diásporas como vehículos de desarrollo, vínculos entre la migración y el desarrollo, promoción de unas remesas de

los Estados miembros y de su actuación en materia de migración (FRONTEX, ILO Redes de funcionarios de enlace de inmigración, Equipos de reacción rápida, EAM).

Dichos ámbitos de actuación siguen la misma lógica de la Comunicación 390 final de 2005, siendo éstos patentes sobre todo en las medidas propuestas para la cooperación con los países de origen africanos. El refuerzo se va a plasmar en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX⁸), en las redes de funcionarios, y en los mecanismos de acción rápida⁹, que quedarán en la tradicional política de seguridad y control de la UE. De este modo a través de diversos instrumentos al servicio de la Unión se va produciendo una externalización de la frontera exterior, por lo que se desprende que desde la concepción integral del enfoque global se van yuxtaponiendo política interior y exterior, cooperación e integración.

El escenario de 2006 se ve reforzado por la Conferencia y el Plan de Acción de Rabat¹⁰, sobre cuestiones migratorias y de desarrollo entre países europeos y africanos¹¹, y por las sucesivas reuniones en el marco de la Conferencia de NNUU sobre Migración y Desarrollo¹², así como por el trabajo desarrollado por el Grupo de Alto Nivel sobre dichas cuestiones.

Las comunicaciones de 2006, 2007 y 2008 seguirán profundizando en estos temas, haciendo especial hincapié en regiones específicas como el área mediterránea y, especialmente, el África Subsahariana, siendo especialmente relevantes la cuestión fronteriza, la lucha contra la inmigración irregular, las remesas económicas, las diásporas, el retorno, y la fuga de cerebros dentro del binomio migración y desarrollo.

fondos, ampliar opciones de migración temporal o circular, combatir el tráfico de emigrantes, la trata de seres humanos, la inmigración ilegal, reforzar la protección de los desplazados y refugiados, etc.

⁸ La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea fue creada por el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004).

⁹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo [COM (2006) 401 final - no publicada en el Diario Oficial.

¹⁰ Debido al creciente interés en el seno de la Unión Europea por la vinculación entre Migración y Desarrollo, y a la importancia que suscitan las migraciones provenientes del continente africano, así como de la situación de desarrollo de éste, se celebró la *Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo* en Rabat los días 10 y 11 de julio de 2006. En el encuentro participaron ministros de más de 50 países, y una delegación española conformada por los ministros de Asuntos Exteriores, Interior y Trabajo y los secretarios de Estado de Exteriores y de Cooperación. Esto concluye con la adopción de un *Plan de Acción* dividido en seis apartados, y de una declaración final, la *Declaración de Rabat*. PARTENARIAT EURO-AFRICAÏN POUR LA MIGRATION ET LE DEVELOPPEMENT. (2006). Conférence Ministérielle Euro-Africaine sur la Migration et le Développement. Déclaration de Rabat.

¹¹ En Julio de 2007 se celebrará la tercera reunión de seguimiento en Rabat.

¹² Septiembre de 2006.

Invisibilidad del Género

Algo evidente, y no mencionado hasta el momento, es el olvido de la inclusión del género en el EG¹³. Si en las primeras comunicaciones publicadas la mujer aparecía contemplada, como un caso específico de migración, en la actualidad se ha ido invisibilizando. Así, se constata cómo han quedado olvidados problemas específicamente femeninos relacionados con los movimientos migratorios, como la asunción de determinados puestos de trabajo en destino (esencialmente el servicio doméstico y los llamados servicios de proximidad), las implicaciones que la migración femenina tiene en la configuración de nuevos modelos familiares *transnacionales*, o la inclusión en los modelos de integración de medidas encaminadas a luchar contra la triple discriminación -clase, género y etnia-.

Por tanto se evidencia la imposibilidad de encontrar algún tratamiento de género al respecto, algo característico de las cuestiones relativas a migraciones y desarrollo, migración circular o asociaciones de movilidad, (aspectos fundamentales junto con la gestión ordenada de los flujos), sobre los que descansa el alcance transnacional del enfoque global. No obstante, si existen alusiones en los aspectos relativos al mercado laboral¹⁴, donde claramente se aprecia una “generización” del trabajo:

necesidades crecientes en el sector de servicios, en especial en el servicio del hogar, hoteles y restaurantes, construcción y los caracterizados por una fuerte estacionalidad, tales como la agricultura. Estos sectores clave también se enfrentan a una mayor demanda a medida que una proporción creciente de mujeres ingresa en el mercado laboral y que nuestra población envejece, lo que requiere mayor trabajo en los ámbitos de la salud y los cuidados sanitarios de larga duración y atención a niños y ancianos. Aquí existe una clara oportunidad de consolidar nuestras infraestructuras laborales, sobre todo los servicios públicos de empleo (COM (2007) 780 final: 8).

Llama la atención cómo las mujeres son tratadas como grupo vulnerable (especificidad de políticas de integración), como beneficiarias de políticas, planes, programas, etc., lo que contrasta con la superación de estos enfoques en actuaciones propuestas desde la cooperación para el desarrollo (evolución de los enfoques y tratamientos, MED-GED), mientras que son omitidas en todo lo que se refiere a la

¹³ De este modo, se recuerda que “cerca del 50% de los 150 millones de emigrantes en todo el mundo son mujeres que trabajan en profesiones como la enfermería y el servicio doméstico. También son mujeres la mayoría de las personas que trabajan en la industria del sexo, muchas de ellas contra su voluntad” (COM (2002) 703 final: 10).

¹⁴ Comunicación del 5 de diciembre de 2007 *Una política común de inmigración*.

cooperación con terceros países dentro del enfoque global. No aparecen como sujeto activo, capaz de emprender proyectos migratorios, ocupar determinados puestos en los mercados de trabajo y estar a la cabeza de asociaciones y acciones de codesarrollo en sus países de origen.

De esta manera, el tratamiento referido a las mujeres fomenta las desigualdades de género que operan de forma activa en los países de destino (acogida) en contextos patriarcales perpetuados y retroalimentados por las nuevas generaciones¹⁵.

El enfoque global y los pilares en los que se sustenta: migración legal, migración irregular y migraciones y desarrollo, no abordan especificidades de género en ninguna de las propuestas desarrolladas en las comunicaciones¹⁶ que van moldeándolo. Esto supone riesgos preocupantes en las acciones a desarrollar en cualquiera de los mismos. Así encontramos en mecanismos de migración circular, determinadas preferencias que pudieran violar claramente los DDHH. Tal es el caso de la selección realizada para ciertos trabajos atendiendo a variables como: mujer, estado civil, cargas familiares, desconocimiento de la lengua, etc. Podríamos considerar por ejemplo el caso del contingente de la fresa y la contratación de mujeres magrebíes. Estas variables asegurarán comportamientos y prácticas de explotación ya que los perfiles se encuentran pensados para responder a claras dinámicas del mercado de trabajo y del tejido empresarial.

Encontramos también una clara especialización en lo que puede ser la selección de mano de obra vinculada a la “Directiva de tarjeta azul (blue card)¹⁷”. En este caso, las profesionales se adecuarán a un mercado de trabajo segregado por

¹⁵ Esta realidad sirve para sustentar las claras cadenas globales de cuidado vinculadas a todo lo que tiene que ver con “los cuidados”, lo reproductivo con escauceos en ámbitos públicos, y todas las relaciones que se mantienen ocultas e invisibilizadas ligadas a lo reproductivo, ahora, externalizado.

¹⁶ COM (2005) 621 final. Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court.

COM (2006) 735 final. El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración.

COM (2007) 248 final. Sobre migración circular y asociaciones de movilidad entre la Unión Europea y terceros países.

COM (2007) 545 final. Informe de la UE sobre la coherencia en la política de desarrollo

COM (2008) 177 final. The EU- a global partner for development Speedingup progress towards the Millenium Development Goals. Policy Coherence for development Climate Change/Energy/Biofuels/Migration and Research

COM (2008) 359 final. Desarrollo de la política común de inmigración y asilo para Europa

COM (2008) 611 final. Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias.

¹⁷ El pasado 25 de septiembre se acordó que, antes de 2011 fuera aceptado un sistema que facilitara la entrada dentro de los Estados de la Unión de inmigrantes muy cualificados, si bien dicha normativa convivirá, en todo caso –y en parte como consecuencia de las presiones de países como Austria o Alemania- con las legislaciones nacionales existentes al respecto. Al tiempo queda decidir si la tarjeta azul podrá, tal y como **contradictoriamente** vaticinan las comunicaciones sobre el enfoque global, luchar contra la fuga de cerebros en los países del sur –cuestión que, en todo momento, se plantea como fundamental en la promoción del desarrollo- o si, por el contrario, irá perdiendo fuerza –si no queda totalmente excluida- en futuras directivas y otros mandatos vinculantes.

género, siendo el caso de la enfermería un exponente claro¹⁸. Por tanto el análisis que podemos realizar relativo a los visos que se dibujan en el escenario europeo nos lleva a constatar que se maneja un modelo con base patriarcal, muy a pesar de las decisiones y orientaciones en el seno de la UE y de sus estados miembros en relación a la inclusión del género como variable fundamental, y de las actuaciones y posiciones establecidas en base a la política de desarrollo (GED).

Llegamos pues a lo que es una de las aportaciones principales de este trabajo, la detección de lo que es una de las incoherencias dentro del enfoque global. Se aprecia como la lucha contra la pobreza y la consecución de los DDHH en relación al binomio migraciones y desarrollo quedan relegados a otros intereses que sustentan por ejemplo la discriminación de género.

CONCLUSIONES

La Unión Europea, reconoce a través de distintos mecanismos, la importancia de promover la sinergia entre la migración y el desarrollo, a partir de un enfoque equilibrado y de una estrategia a largo plazo de lucha contra las causas profundas de la migración forzosa. En este contexto la Unión Europea y su política de cooperación para el desarrollo pueden ofrecer, tal y como se establece mediante sus diversas Comunicaciones, algunas aportaciones. Otras irán apareciendo de forma vinculada, por la necesidad de unir migraciones y desarrollo, para cumplir con la exigencia de una mayor coherencia entre políticas, sin que se ofrezcan resultados demasiado esperanzadores.

La política europea sobre Migraciones y Desarrollo aparece diseñada a través de las Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, teniendo sus antecedentes en el Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999), en que se consolida la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. En las Conclusiones de Tampere se incluye un Capítulo que aporta por primera vez la idea de un enfoque global a la inmigración y el asilo, tratando asuntos de política, derechos humanos y desarrollo en países y regiones de origen y tránsito. Para ello la colaboración con los países de origen y los terceros países será un elemento clave para la consecución del enfoque global. Ninguna de las propuestas integra la variable género en su desarrollo. El tratamiento que se da a los flujos y a las realidades que se quieren enfrentar presenta un carácter androcéntrico y económico.

¹⁸ Alemania, Gran Bretaña y España son algunos de los países de la UE que contratan enfermeras extranjeras.

La agenda internacional del año 2005 y siguientes ha estado en gran medida presidida por el Enfoque Global, tomando como prioridad el continente africano.

Dicha priorización ha determinado cierta condicionalidad de la ayuda en los aspectos migratorios relativos al control y la seguridad, así se ha planteado al hablar de tensiones entre los pilares del EG, y de la coherencia de políticas. Las actuaciones de migraciones y desarrollo se han desarrollado junto con actuaciones asociadas a control y seguridad (pilar de migración irregular), y se han financiado a partir de programas específicos para países terceros asociados al hecho migratorio (línea B7-667, Programa Aeneas).

Se puede afirmar que el binomio migraciones y desarrollo está quedando relegado a favor de los otros pilares del EG en base a intereses políticos y económicos por parte de la UE (estrategias de control y seguridad, y selección de trabajadores de dos tipos: permanentes-tarjeta azul-cualificados-ciudadanos, y estacionales¹⁹ (seasonal workers)- no cualificados-no ciudadanos). Los estandartes de los planteamientos desde el año 2002 sobre migraciones y desarrollo: retorno, fuga de cerebros, remesas y diásporas, se van a ver impulsados a partir de iniciativas cruzadas con ML (migración circular laboral temporal) y MI (acuerdos de repatriación, FRONTEX, mecanismos de acción rápida, etc.).

Por tanto, salvando la idea global de entendimiento y tratamiento del fenómeno migratorio a partir del EG, los marcos teóricos que lo acompañan se van ciñendo a sus pilares, siendo éstos postulados de corte economicista. Así se aprecia en las propuestas relativas a la gestión de las migraciones, al tratamiento de la migración irregular, y a las referentes a migraciones y desarrollo, una primacía de enfoques superados cuando se tiene en cuenta la evolución teórica de ambas unidades del binomio (por ejemplo escarceos constantes con postulados de la Modernización).

No se puede hablar de coherencia de políticas en el planteamiento de la UE en relación al EG y en concreto en el pilar de Migraciones y Desarrollo. Así se ha evidenciado al lo largo del trabajo en distintos temas: integración de las cuestiones de género, tensiones entre los distintos pilares del propio enfoque, primacía de la aplicación del mismo hacia determinadas regiones en base a intereses de tipo geoestratégico (caso de África Subsahariana).

¹⁹ En la actualidad se está negociando la Directiva sobre trabajadores estacionales.

El modelo de control y seguridad de la UE contrasta con las propuestas de UN (vid UNDP, 2009) sobre libertad y movilidad.

Las propuestas sobre M y D, al centrarse en aspectos productivos y económicos están volviendo a postulados teóricos superados, tanto desde el Desarrollo, como desde la perspectiva de género (enfoques MED al tratar remesas, microemprendimientos, etc.). La incorporación del género a las mismas es una asignatura de coherencia pendiente.

El Enfoque Global de la UE ha integrado al binomio migraciones y desarrollo en su interior, el éxito o fracaso del mismo tendrá que ver con aspectos como la coherencia, complementariedad y armonización, que a día de hoy, se siguen presentando como los grandes retos a los que debe hacer frente el enfoque común europeo.

BIBLIOGRAFÍA

- BOE núm. 310. Aplicación provisional del Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho «ad referendum» en Banjul el 9 de octubre de 2006.
- BOE núm. 26. Aplicación provisional del Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, hecho «ad referendum» en Conakry el 9 de octubre de 2006.
- COM (2002) 703 final, “Integrating migration issues in the European Union’s relations with third countries”, Bruselas.
- COM (2005) 123 final, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013”, Bruselas.
- COM (2005) 390 final, “Migration and Development: Some concrete orientations”.
- COM (2005) 489 final, “Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África”, Bruselas.
- COM (2005) 621 final “Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court, Bruselas.
- COM (2005) 669 final.” “Plan de política en materia de migración legal”, Bruselas.
- COM (2005) 134 final. “Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, Bruselas.
- COM (2006) 26 final. “Thematic programme for the cooperation with third countries in the areas of migration and asylum”, Bruselas.
- COM (2006) 401 final. “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo”, Bruselas.
- COM (2006) 376 final. “Interconectar África: Asociación entre la UE y África en materia de infraestructura”, Bruselas.
- COM (2006) 735 final, “El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración”, Bruselas.
- COM (2007) 248 final, “Hacia una política de migración europea global: lucha contra el empleo de inmigrantes ilegales y fomento de la migración circular y las asociaciones para la movilidad”, Bruselas.

- COM (2008)177final, The EU- a global partner for development Speeding up progress towards the Millenium Development Goals. Policy Coherence for development. Climate Change/Energy/Biofuels/Migration and Research, Bruselas.
- COM (2008) 611 final. Reforzar el planteamiento global (EG) de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias, Bruselas.
- COM (2009) 262 final, Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos, Bruselas.
- Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, Bol. 10-1999, puntos I.4 a I.7; Boletín UE 10-1999, Bruselas.
- Conclusiones de la Presidencia (3/16); Una política común de asilo y migración de la Unión Europea, Bruselas.
- Consejo Europeo de la Unión Europea, 2005. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (15 y 16 de diciembre de 2005).
- Consejo Europeo de la Unión Europea, 2006. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (14 y 15 de diciembre de 2006).
- Consejo Europeo de la Unión Europea, 2007. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (21 y 22 de junio de 2007).
- DOCE 18.3.2004. (REGLAMENTO (CE) No 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2004 por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas).
- Carballo de la Riva, M. y Echart Muñoz, E. (2007) *Migraciones y desarrollo: hacia un marco teórico común y coherente*. En "Revista Española de Desarrollo y Cooperación". Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), nº 19.
- Castles, S. (2008) Development and Migration –Migration and Development: What comes first?. Revised paper 14 April 2008. International Migration Institute, Oxford University.
- Castles, S. y Miller, M. J. (1998) *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, Nueva York, The Guilford Press.
- (2004) *La era de la migración Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Porrua, M. A. UAZ, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Fundación Colosio, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración.
- de Haas, H. (2006) *Turning the Tide? Why 'Development Instead of Migration' Policies are Bound to Fail IMI Working Paper*, IMI Working Paper 2, Oxford: International Migration Institute.
- (2008) *Migration and Development: a Theoretical Perspective*, Working Paper 9, Oxford: International Migration Institute www.imi.ox.ac.uk.
- MAEC-SECIPI-DGPOLDE-AECI (2009): Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012
- MAEC-DGPOLDE (2005) Documento de Consenso sobre Codesarrollo.
- MAEC-SECIPI-DGPOLDE-AECI (2005): Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008
- MTAS. Plan Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España 2001-2004(GRECO).
- MTAS- SEIE- Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010.
- NNUU. Resolución aprobada por la Asamblea General 60/227. *Migración internacional y desarrollo*, de 7 de abril de 2006 [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/60/490/Add.3)]
- NNUU. Resolución aprobada por la Asamblea General 58/208. *Migración internacional y desarrollo*, de 13 de febrero de 2004 [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/58/483/Add.3)].
- NNUU. Resolución aprobada por la Asamblea General 59/241. *Migración internacional y desarrollo* de 28 de febrero de 2005 [sobre la base del informe de la Segunda Comisión (A/59/485/Add.2)].
- NNUU. "Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared". United Nations, New York, 2006.
- PARTENARIAT EURO-AFRICAIN POUR LA MIGRATION ET LE DEVELOPPEMENT. (2006). Conférence Ministérielle Euro-Africaine sur la Migration et le Développement. Déclaration de Rabat.

- PNUD (2009), Informe de Desarrollo Humano. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos. Nueva York.
- Sassen, S. (2003) *Los Espectros de la Globalización*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Sen, A. (1999) *Desarrollo y Libertad*. Planeta, Barcelona.
- Stark, O. (1991) *The Migration of Labour*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Todaro, M. P. (1969) «A model of labour migration and urban unemployment in less developed countries» en *American Economic Review*, March.