

Fernando Carrillo Flórez
Andrés Malamud

Introducción

Objetivo del libro

El fenómeno de la migración está en el núcleo íntimo del debate sobre políticas públicas en Europa, Estados Unidos y América Latina. Una de las paradojas de este fenómeno es que luego del abandono del país de origen, donde se sufren condiciones de pobreza y exclusión, se produce la llegada a sociedades caracterizadas por otros tipos de exclusión. Las sociedades desarrolladas afrontan así un ingente desafío de política social: administrar la existencia de ciudadanos de segunda clase dentro de sistemas de protección social teóricamente universales. Sin embargo, el debate público suele reducirse al miedo que generan el cambio y lo diferente, pasando por alto las oportunidades que usualmente acompañan a las amenazas – reales o imaginadas.

El fenómeno de la migración reconoce múltiples dimensiones, tanto en los países receptores como en los de origen. En el ámbito económico, los migrantes contribuyen con su fuerza de trabajo en los países receptores y con sus remesas en los de origen, además de promover inversiones cruzadas. En el ámbito político, las condiciones de gobernabilidad dependen en parte de la ampliación o restricción de la ciudadanía, ya sea a los nacionales que emigran, ya a los extranjeros que inmigran – y a sus descendientes. En el ámbito social, valores básicos como la solidaridad y objetivos pragmáticos como la cohesión quedan en entredicho por causa de los desplazamientos demográficos internacionales. Finalmente, en el ámbito cultural diferentes identidades entran en contacto cotidiano, hibridizándose unas veces y encerrándose en sí mismas en otras oportunidades.

¿Cómo superar la tendencia a simplificar la multidimensionalidad de los fenómenos migratorios? ¿Cómo avanzar en el debate público acerca de políticas migratorias y su inserción dentro de la teoría y práctica del desarrollo? ¿Cómo evitar que siga siendo un tema marginal de la teoría y práctica del desarrollo, si hoy genera recursos por la vía de remesas que en muchos casos superan los ingresos provenientes de las exportaciones

y la ayuda externa? ¿Cómo puede incorporarse esta problemática en la agenda de diálogo Europa-América Latina? Para responder estas preguntas, la Red Euro-Latinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo (RedGob) organizó una conferencia internacional que – con la presencia de especialistas, tomadores de decisión y jóvenes investigadores – se llevó a cabo en Lisboa los días 9 y 10 de diciembre de 2008. Este libro publica ahora las ponencias que, escogidas mediante un concurso internacional abierto y competitivo, fueron presentadas en esa ocasión en el Instituto de Ciencias Sociales (ICS) de la Universidad de Lisboa.

Plan del libro

Los capítulos de esta obra están agrupados en cuatro secciones, que respectivamente hacen hincapié en las dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales del fenómeno migratorio.

La primera sección aborda la relación entre migraciones, ciudadanía y gobernabilidad. En el primer capítulo, Natalia Gavazzo analiza los regímenes de *ciudadanía* y modelos de *integración* vigentes en la Argentina respecto de los migrantes latinoamericanos, en especial bolivianos y paraguayos. A tal fin, utiliza la perspectiva de las *estructuras de oportunidades políticas* para situar a los movimientos sociales en relación con los recursos que pueden usar en la arena política. ¿Qué dimensiones del ambiente político argentino incentivan a los migrantes bolivianos y paraguayos a iniciar acciones políticas? ¿De qué modo determinan sus expectativas el éxito o fracaso? Para determinar el modo en que la cultura política, las leyes vigentes y las políticas públicas afectan la participación, se estudian los canales y estrategias que líderes y organizaciones utilizan para posicionarse y actuar. Combinando perspectivas micro y macro, el análisis echa luz sobre el potencial de las organizaciones de inmigrantes como factores de cambio e integración social.

En el segundo capítulo, Gilberto Rodrigues estudia los procesos de cooperación internacional y asistencia consular en el área de derechos humanos y tráfico de personas. El autor afirma que la trata internacional de personas incide notoriamente sobre el ámbito de la gobernabilidad y del desarrollo, al perpetrar graves violaciones a los derechos humanos y demandar una activa cooperación interestatal, con apoyo de organizaciones internacionales y redes de la sociedad civil. La asistencia consular, prevista en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y reconocida como obligación del Estado, es un capítulo clave en el proceso

de combate contra la trata, e integra la dimensión ciudadana de la gobernabilidad política junto con el tema de las migraciones.

En el tercer capítulo, Giovanna Marconi define las migraciones de tránsito como una cuestión clave en el marco del gobierno internacional de los flujos migratorios. Las políticas cada vez más restrictivas implementadas por Estados Unidos y la Unión Europea tienen profundas repercusiones sobre la situación migratoria en los países vecinos. Se trata de una situación paradójica: por un lado, las políticas centradas en medidas de control y limitación de los flujos son la principal causa del tránsito por países que solían ser básicamente zonas de emigración; por el otro, la principal reacción de EEUU y la UE frente a este proceso que ellos mismos activaron ha sido presionar a los países acusados de tránsito para que colaboren en el control de sus fronteras. El artículo afirma que rara vez se considera el impacto de este tipo de corriente migratoria sobre las ciudades que constituyen los nodos cruciales de las rutas recorridas por los migrantes, los centros donde convergen y se intersecan todas aquellas redes que posibilitan la movilidad humana. Como efecto colateral de las políticas de puertas cerradas, el tránsito se ha transformado en una forma muy insegura de inmigración temporaria: cada vez más transmigrantes quedan bloqueados, viéndose atrapados en las ciudades de los países de tránsito sin posibilidad de ir hacia adelante o regresar a casa, pero sin derecho de quedarse allí y, por tanto, en una condición de vulnerabilidad extrema. Esta situación tiene efectos tangibles sobre la economía local y la estructura socio-espacial de estas ciudades donde, ante la ausencia de políticas adecuadas, hay riesgo de aumento de la exclusión urbana y de los conflictos sociales. Con foco en la situación de México y Turquía, este capítulo explora los desafíos y contradicciones que caracterizan hoy en día a las ciudades de tránsito.

En la segunda sección, dedicada a la relación entre migraciones, remesas e inversiones, el capítulo de Christian Ambrosius, Barbara Fritz and Ursula Stiegler estudia el potencial de las remesas para el desarrollo financiero y la gobernabilidad en la relación entre México y Estados Unidos. Los autores argumentan que las remesas se han transformado en una fuente importante de financiamiento externo para muchos países en desarrollo. Si la bibliografía previa sobre el tema se ha concentrado en cuestiones relacionadas con la reducción de la pobreza y el uso dado a las transferencias, en esta oportunidad, los tres analistas pretenden enfatizar el impacto potencial sobre el desarrollo del sector financiero. Esta investigación se basa en el supuesto de que el impacto positivo de las remesas sobre el sector financiero no es automático, pero puede ser fomen-

tado mediante diversas iniciativas de gobernabilidad. El capítulo mapea entonces diferentes formas de gobernanza que regulan la cadena de transferencias entre Estados Unidos y México.

El siguiente capítulo, de Igor José de Renó Machado y Fábio Stabelini, presenta una reflexión sobre el papel de las remesas en la organización de una familia dividida por el fenómeno migratorio que tiene su punto inicial en la ciudad de Governador Valadares, importante centro emigratorio brasileño. Investigaciones previas realizadas por los autores identificaron los procesos sociales que promueven la emigración internacional y tienen relación con las dinámicas familiares valadarenses. En torno a dichas configuraciones familiares, moldeadas por la intención de constituir nuevos núcleos, y por tanto aglutinadores de personas, los autores analizan el significado del envío constante de remesas por parte de los emigrantes en Portugal y Estados Unidos.

El tercer capítulo de esta sección, un estudio de Gustavo Flores-Macías, se ocupa del esquema de incorporación del sector privado al desarrollo de una importante comunidad emigratoria mexicana, la del estado de Zacatecas. Con más zacatecanos viviendo fuera del estado que dentro de él, la economía depende significativamente de los recursos provenientes de remesas. En un esfuerzo por contribuir al desarrollo económico de esa jurisdicción, diversas asociaciones de migrantes en Estados Unidos concibieron un esquema de colaboración con los gobiernos municipal, estatal y federal, en que por cada dólar enviado por las asociaciones a manera de remesa colectiva, cada nivel de gobierno aporta otro dólar (Programa 4 x 1). El programa ha llevado a cabo una serie de proyectos de infraestructura, educativos, capacitación laboral y desarrollo de microempresas procurando contribuir a la retención de mano de obra en el estado. Dados los resultados positivos de este esfuerzo conjunto de los migrantes y las autoridades, el esquema fue extendido al resto del país y recientemente ha incorporado al sector privado como donante adicional. Este capítulo realiza una evaluación del potencial del programa para contribuir al desarrollo económico de las comunidades expulsoras de migrantes en México, presenta un diagnóstico de la colaboración acordada con la empresa multinacional recientemente incorporada al esquema y propone recomendaciones de políticas públicas para para intensificar esa modalidad junto con el sector privado.

El cuarto capítulo, de María Elena Gadea Montesinos e Iñaki García Borrego, analiza el caso de las migraciones desde la provincia de Cañar (Ecuador) hacia la Región de Murcia (España) para entender las lógicas sociales y familiares que influyen en la gestión de las remesas. Si bien

muchos estudios coinciden en señalar la importancia de las remesas en la disminución de la pobreza, la investigación sobre su uso y sus consecuencias para las familias y las comunidades de origen deja en evidencia que la relación entre remesas y desarrollo está lejos de ser unívoca. Existen diversos factores, no sólo económicos sino también políticos, sociales y culturales, que influyen en el modo en que las familias organizan los envíos y la utilización de las remesas y, por tanto, en la contribución que éstas pueden hacer a la disminución de la pobreza y la desigualdad o al desarrollo económico. De esta diversidad de factores, algunos autores destacan la importancia de las formas familiares y los patrones migratorios como elementos que estructuran (y son estructurados por) los procesos de envío y gestión de las remesas. La centralidad otorgada a las familias, y a las relaciones que operan en su interior, no puede obviar el contexto local en que están inscritas. Dentro de este contexto, varios estudios han destacado la importancia de los imaginarios sociales en torno a la migración y las remesas; por tanto, también la necesidad de incorporar en los análisis las lógicas culturales relativas al estatus social y a las expectativas de movilidad que mediatizan el envío y gestión de las remesas. Este capítulo profundiza en estas cuestiones a partir del caso arriba mencionado, analizando los modos en que las características del núcleo familiar y los imaginarios sociales influyen en las pautas de envío y gestión de las remesas.

En la tercera sección – que aborda la relación entre redes migratorias, cohesión social y solidaridad – Manuel Abrantes emprende un estudio de caso sobre los brasileños en ciudades holandesas. Sostiene que los ciudadanos extracomunitarios que residen en los países más prósperos de Europa Occidental han sufrido las presiones de una creciente flexibilización del mercado de trabajo y un cambio de las políticas migratorias. Ambas tendencias se profundizaron en 2008 con la adopción del modelo de «flexiseguridad» y la Directiva del Retorno para Inmigrantes Ilegales. Una vez definido y contextualizado el problema, este estudio describe el horizonte laboral de los inmigrantes brasileños que viven en Ámsterdam, Róterdam y La Haya. Las conclusiones discuten la distribución de oportunidades y riesgos de la población analizada, cuestionando la homogeneidad de este grupo etno-nacional. Los resultados indican la existencia de pautas persistentes de división socioeconómica en el seno de este grupo, que obedecen a lazos de familia, tipo de ocupación, género y origen social.

El siguiente capítulo, de Liliane Dutra Brignol, estudia las redes sociales de inmigrantes latinoamericanos en Barcelona a partir de la utilización

de Internet. El capítulo discute datos de una investigación efectuada en 2007 acerca de los usos sociales de la Web. Abrevando en esquemas teóricos afines a los estudios culturales, el trabajo empírico realiza un mapeo de los espacios comunicacionales en Internet relacionados con las migraciones de latinoamericanos, mediante la realización de cuestionarios y entrevistas en profundidad con varios emigrantes. Como aporte al debate teórico, la autora reflexiona sobre la apropiación de Internet y su faceta habilitadora de la participación ciudadana. Este fenómeno es entendido como generador de una condición de ciudadanía diferenciada, que el trabajo define como ciudadanía comunicativa

El tercer capítulo de esta sección, escrito por Inmaculada Domínguez Fabián y Tânia Cristina Simões de Matos dos Santos, analiza la relación entre inmigración y sistema de pensiones en Portugal. Afirman las autoras que el sistema de pensiones portugués se encuentra sometido a dos riesgos. A lo largo del período 2005-2050, será evidente tanto la disminución de la población activa cuanto el aumento de la cantidad de ancianos, lo que provocará una duplicación de la tasa actual de dependencia. Como resultado de dicha tendencia, está en peligro la sustentabilidad financiera del sistema a medio y largo plazo, previéndose que entre en déficit creciente en 2015, cuando los gastos superarán los ingresos. Por lo tanto, el sistema se encuentra sujeto al riesgo demográfico (asociado a la reducción de las tasas de fertilidad, al crecimiento de la esperanza de vida y al aumento de la tasa de dependencia) y al riesgo de insolvencia financiera (motivado por la falta de equivalencia actuarial entre gastos e ingresos). La inmigración, sin embargo, podría constituir una solución para el problema de la insustentabilidad del sistema de pensiones. Este trabajo analiza el papel de la inmigración en la resolución de los riesgos mencionados. E sobre la investiga, de base las proyecciones de Economía Europea (2006), el impacto del envejecimiento en el gasto público para el período 2005-2050, el flujo de inmigrantes necesario para garantizar el mantenimiento de la tasa de dependencia al nivel de 2004 y asimismo calcula el número de inmigrantes requerido para promover un resultado financiero nulo del sistema de pensiones. La conclusión es que la cantidad de inmigrantes que asegura un resultado financiero nulo es bastante inferior al necesario para eliminar el riesgo demográfico del sistema. Al comparar estos resultados con las previsiones oficiales sobre la inmigración, se constata que el número de inmigrantes necesario para hacer frente a la insolvencia de sistema es sustancialmente superior a las previsiones y presenta una tendencia contraria a la evolución esperada por las agencias europeas.

El cuarto capítulo, de Andréa Viana Garcés, reflexiona sobre la relación entre cohesión social y solidaridad. Provocativamente, la autora afirma que la gestión de la exclusión/inclusión, instrumentada desde el derecho positivo de los Estados del Norte, ha diseñado un mundo en que el *Otro* sólo existe si puede ser medido y sólo allí donde pueda ser medido. El inmigrante extracomunitario pobre es, bajo la mirada de las políticas migratorias, un *replicante* con fecha de caducidad, sin derecho a permanecer, que sólo es tolerado por el derecho si las necesidades del mercado así lo aconsejan. Se argumenta que la técnica jurídica de gestión de la inclusión/exclusión tiene su *motor* en una estructura triangular cuya base horizontal es la ciudadanía y los restantes lados son el mercado y la nacionalidad. El inmigrante pobre resbala por ambas caras del triángulo y queda por fuera y por debajo del espacio público que comienza allí donde se traza la línea divisoria de la ciudadanía. Según la autora, sin embargo, el sistema puede ser derribado con la fuerza del mismo derecho que lo soporta. La solidaridad como vía para librar de la lógica del mercado los derechos, y la igualdad como fundamento de una apuesta por la ciudadanía de residencia, son las *grúas jurídicas* facultadas para desarticular el triángulo de la exclusión.

La cuarta sección hace foco sobre las migraciones y su articulación con los discursos y las identidades transnacionales. En el primer capítulo, Francesca Lagomarsino estudia el descubrimiento por parte de los pandilleros latinoamericanos en Italia, de su propia identidad latina. A partir de una investigación llevada a cabo en Génova con grupos de adolescentes latinoamericanos que integran las organizaciones de los Latin King y los Ñetas, tradicionalmente llamadas *pandillas*, la autora analiza cómo se desarrollan los procesos de etnogénesis y de exclusión social por jóvenes inmigrantes recién llegados. Analiza entonces cómo se construye en estos jóvenes la idea de pertenecer a lo que llaman «raza latina» y cómo el grupo funciona a modo de organización estructurada que de por sí posee características transnacionales. La raza se configura como una «comunidad imaginada» pero igualmente real cuando se concretiza en las prácticas lingüísticas y en las construcciones identitarias de los jóvenes. Definirse como latinos constituye una atribución de identidad y pertenencia que se desarrolla en un espacio *glocal* entre Guayaquil y Génova, Nueva York y Puerto Rico, Barcelona y Madrid. Estas características transnacionales se nutren de los imaginarios procedentes de los barrios marginales de las grandes ciudades de Estados Unidos, pero simultáneamente de los barrios de las ciudades latinoamericanas de origen y de las características específicas de los lugares donde viven ahora, con todos los ele-

mentos críticos que impactan a los hijos de los recién llegados. En este aspecto, toma una dimensión central la solidaridad interna de los grupos y el capital social y simbólico que estos jóvenes utilizan dentro de las organizaciones y fuera de ellas para rehuir la condición de integración subalterna vivenciada por sus padres.

En el segundo capítulo, Alessandra Barreto estudia el asociativismo inmigrante de los brasileños en Portugal. A partir de una etnografía de asociaciones de inmigrantes, la autora muestra que, a pesar del alto número de brasileños que reside en Portugal, éstos enfrentan importantes desafíos de organización y movilización colectivas. Las causas residen en el carácter transitorio de muchas situaciones individuales, la ilegalidad de parte significativa de los inmigrantes, la resistencia a vincularse a una asociación o incluso participar en eventos públicos y el desconocimiento o desinterés a propósito de la lucha por sus derechos. Pese a que las asociaciones existen desde la década de 1970, recién un ventenio más tarde el gobierno portugués reconoció la necesidad de una política de integración, posibilitando la apertura de un espacio para el diálogo entre el poder público y las asociaciones de inmigrantes. El aumento de la inmigración durante la década de 1980 representó un impulso para nuevas reivindicaciones e hizo que las asociaciones dejaran de funcionar sólo como ámbito de sociabilidad y beneficencia y pasaran a luchar por ciudadanía y derechos. Así, la articulación de las asociaciones de inmigrantes brasileños con la esfera pública portuguesa permite aprehender una dimensión política singular. En síntesis, el estudio arriba a la conclusión de que las asociaciones (estén o no legalmente constituidas) cumplen un rol fundamental en el proceso de integración y ampliación de la ciudadanía del inmigrante.

En el tercer capítulo, Pablo Biderbost Moyano estudia la relación entre adolescencia y cultura política a partir del desarrollo cívico de los inmigrantes latinoamericanos en la escuela secundaria española. La pregunta central de la investigación indaga cuáles son los niveles de ese desarrollo cívico entre los inmigrantes adolescentes latinoamericanos radicados en España, y qué factores inciden en ello. El estudio analiza la situación en que están los adolescentes (tanto latinoamericanos como españoles y de otros orígenes nacionales) que concurren a bachilleratos en las ciudades más pobladas del país. La hipótesis de trabajo prevé que los adolescentes latinoamericanos poseerán un tipo de desarrollo cívico diferente al de sus pares españoles y que se expresará en la posesión de menores herramientas que favorezcan su compromiso ciudadano. Esta investigación responde a lo previsto en los objetivos del «Plan Estratégico de Ciudada-

nía e Integración 2007-2010» del Gobierno español, el cual fomenta la realización periódica de análisis sobre la situación social de la población de origen inmigrante con el objeto de identificar áreas de integración deficitaria. Una vez conocidas las necesidades de la población, según sectores, puede pensarse en la preparación de instrumentos que permitan a aquellos sujetos que se encuentran en situación de marginación cívico-política adquirir las competencias ciudadanas de que se ven privados.

En el cuarto capítulo, Josefina Álvarez aborda el dilema entre políticas de seguridad y políticas de integración a partir del caso de los extranjeros en las prisiones francesas. Según la autora, esta situación no puede ser analizada sin hacer referencia a las políticas de inmigración y de seguridad impulsadas por Francia durante las últimas décadas. Por esta razón, trata inicialmente ciertos elementos contextuales vinculados con esas políticas, así como diversas teorías que pretenden explicar este fenómeno. A continuación caracteriza la situación actual de los extranjeros en las prisiones en Francia: evoluciones cuantitativas, datos relativos a las características penales y socio-demográficas, dificultades encontradas para realizar intervenciones adaptadas a esta población y a su reintegración social. Los problemas legislativos son asimismo abordados, para terminar el capítulo con una interrogación sobre la posible evolución de este fenómeno a la luz de, por un lado, la apertura de numerosos centros de retención administrativa destinados a albergar extranjeros en situación irregular en Francia antes de expulsarlos del país; y por el otro, del endurecimiento reciente de las políticas migratorias de la Unión Europea.

En el último capítulo, Javier García Castaño, Antonia Olmos Alcaraz y María Rubio Gómez estudian el paradójico caso del alumnado latinoamericano en escuelas andaluzas que – a pesar de compartir una misma cultura, religión y lengua – fracasa en su desempeño escolar. La población que habla castellano en España es una de las comunidades de migrantes más importante en la actualidad. Esta presencia es visible en todas las esferas sociales, siendo el espacio escolar uno de los ámbitos donde más palpable y notoria es. Sin embargo, están disponibles tantas investigaciones más enfocadas en el ámbito laboral que en el educativo. El incremento de alumnos inmigrantes extranjeros en España es hoy noticia habitual en la prensa. Dentro de ese grupo, el colectivo latinoamericano no es uno de los más tratados, pero existen discursos diferenciadores y estereotipados que lo estigmatizan con respecto al alumnado autóctono. En este capítulo se presenta una serie de reflexiones acerca de la imagen que posee el profesorado español sobre el alumnado latinoamericano hispanohablante en la escuela. Los autores detectan un doble discurso al

respecto, que por un lado representa a este alumnado con cierta cercanía cultural respecto de la población española y por el otro construye la diferencia al achacarle la responsabilidad por su propio fracaso escolar.

REDGOB fue establecida en noviembre de 2003 en Barcelona y es coordinada por la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su Comité Científico está integrado por la Universidad de Salamanca, el Instituto de Estudios Latinoamericanos del Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA), el Nuffield College de la Universidad de Oxford, el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po), el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Instituto de Ciencias Sociales (ICS) de la Universidad de Lisboa. Para la organización del VI Encuentro Anual, del cual surge esta publicación, contamos con el patrocinio del Instituto Portugués de Ayuda al Desarrollo (IPAD), dependiente del Ministerio de Negocios Extranjeros de Portugal, y de la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (FCT), dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación Superior. Queremos agradecer, además, a Manuel Alcántara, Laurence Whitehead, Detlef Nolte, Olivier Dabène y Alexandra Barahona de Brito por participar en la organización, y a Margarida Bernardo por su invaluable apoyo logístico.

El propósito de REDGOB consiste en crear un espacio de reflexión y debate sobre gobernabilidad, políticas públicas y desarrollo en Europa y América Latina. Sus medios son la promoción de la investigación, el debate y el conocimiento, el fomento de la reflexión basada sobre experiencias diversas y el aumento del intercambio entre investigadores y tomadores de decisión en ambos continentes. Confiamos en que este libro hará un significativo aporte en ese sentido.