

ARTÍCULOS

## Olas migratorias y las lecciones del caso español

*Migration waves: Lessons from Spain*

Jaime Abedrapo Rojas

*Universidad San Sebastián, Chile*

**RESUMEN** Chile, al igual que las democracias liberales en los tiempos de la postmodernidad, enfrenta retos como el cambio climático, el acceso a fuentes de energía renovables y no contaminantes, y la inmigración. Al respecto analizamos la perspectiva de las pautas que se han implementado para contener el descontrol inmigratorio desde el enfoque normativo y la articulación de las políticas públicas del caso español. Los fenómenos inmigratorios están siendo entendidos no desde sus causas, sino más bien desde políticas coyunturales.

**PALABRAS CLAVE** Inmigraciones, fronteras, democracias representativas, España, derechos humanos.

**ABSTRACT** Chile, like liberal democracies in the times of postmodernity, faces challenges such as climate change, access to renewable and non-polluting energy sources, and immigration. In this regard, we analyze the perspective of the policies that have been implemented to contain the lack of immigration control from the regulatory perspective and the articulation of public policies in the Spanish case. Immigration phenomena are being understood not from their causes, but more from conjunctural policies.

**KEYWORDS** Immigration, borders, representative democracies, Spain, human rights.

### Introducción

He estado buscando respuestas desde una estancia en la Universidad de Alcalá de Henares al porqué de las dificultades en la gobernabilidad respecto al fenómeno migratorio, en particular en las democracias que formalmente gobiernan en Occidente, las que —por cierto— evidencian dificultades debido al populismo y la polarización

imperantes, es decir, denotan carencia de contenido racional y una renovada decisión por olvidar el entendimiento y acuerdo como propósitos del buen gobierno.

La irreflexiva actividad política olvida los compromisos que habían puesto en el centro de la actividad, por medio de normas y regímenes, la propia dignidad de la persona humana. Este había sido el aprendizaje tras dos guerras mundiales.

Hoy todo se relativiza y presenta como una política pragmática, es decir, valorándola como una política desprejuiciada (sin ideologías), motivada meramente por intereses coyunturales del Estado, actitud que les ha evitado ir a las causas de los desafíos globales; en este caso, el aumento exponencial de la migración.

Así Occidente se encamina hacia borrar la memoria de lo que le dio vitalidad a su existencia cultural e influencia política. Ese parece ser el derrotero principal de la postmodernidad, que es como el alzhéimer, pues olvida lo que ha permitido ensanchar el camino de la humanidad.

La enfermedad parece haberse larvado en tiempos del proceso globalizador, cuya dinámica apaga los sueños colectivos y las visiones de orden justo, y lo sustituye por un mandato de protección de los intereses individuales, que las vuelve miope ante las causas de los fenómenos sociales, en especial, cuando ellas precisamente responden a los intereses de sus propios Estados.

Existe un alto consenso entre quienes investigan los temas migratorios y sostienen que ella es multicausal. Entre los elementos que más gravitación tienen está: la globalización financiera que ha tendido a concentrar el capital (riqueza), motor que incentiva el desplazamiento por parte de quienes aspiran a mejorar su calidad de vida; la pobreza expresada en la inseguridad alimentaria (África subsahariana y Haití); los conflictos ocasionados y/o mal gestionados por el sistema de Naciones Unidas (Consejo de Seguridad) como la agresión contra Irak (2003), la inoperancia en Siria (2015) y Venezuela (con olas emigratorias desde 2002), y el desinterés por terminar la guerra sobre Ucrania (2022), entre otras; y el evidente cambio climático que agrava la situación de pobreza en muchas latitudes del planeta, y que están siendo claves para comprender la ampliación de la migración mundial. En este punto en particular, luego de una década de negociaciones, cabe destacarse el reciente acuerdo en la Organización de las Naciones Unidas en materia de protección de fondos marinos, el que —aunque tímido— representa una nueva esperanza en el multilateralismo para abordar estas materias, pues «el Tratado de Alta Mar convierte 30% de los océanos en zonas protegidas para 2030, con el objetivo de salvaguardar y recuperar la naturaleza marina». <sup>1</sup> Al respecto, se recuerda que el retraso se debió principalmente por cauterizar los derechos de pesca por partes de los Estados, los que protegían sus industrias pesqueras.

---

1. Esme Stallar, «Tratado sobre los océanos: Acuerdo histórico tras una década de negociaciones», *BBC News Mundo*, 5 de marzo de 2023, disponible en <https://bit.ly/47jflsF>.

En consecuencia, las democracias —incluidas las del primer mundo— hasta el momento no han estado dispuestas a enfrentar las causas de la descontrolada migración global. Se han limitado a proteger los intereses de algunos y han preferido encerrarse tras nuevas fortalezas que posiblemente seguirán siendo porosas tras la presión inmigratoria.

La estrategia de estos países pareciera cautelar sus estilos de vida, los que se relacionarían con las causas del aumento de los flujos migratorios. Por estilo de vida vamos a entender una libertad económica que permite la concentración y acumulación de riqueza —sin importar demasiado los costos que puedan tener sobre el medioambiente social y el ecosistema—, derrochar energía y transgredir cuando sea necesario los derechos humanos reservados a los migrantes en favor de proteger los intereses nacionales.

Desde otra perspectiva, España —esencialmente intercultural— nos da esperanza de un despertar. Esta nación les ha tendido la mano a forasteros y se ha involucrado con ellos, enseñándonos acerca de la acogida. En palabras de Bahira Abdulatif Yasin, escritora nacida en Bagdad y nacionalizada española:

Descubrí el valor de estar en concreto en España porque el pueblo español, en general, es uno de los más solidarios con el otro, ya sea individuo o colectivo. Su generosidad humana se manifiesta en los tiempos difíciles arrojando al extraño y tendiéndole la mano amiga [...], los españoles son un pueblo que ama la vida, y esto se evidencia en su estilo alegre y dinámico. Sin duda ello tiene mucho que ver con la naturaleza del país tan rica en su diversidad, con sus mares, islas, playas, montañas y llanuras, bosques y desiertos. Cada zona de estas goza de su propia belleza, modos de vivir, fiestas, música, artes y gastronomías. Pero esta pasión por la vida no se reduce al disfrute epicúreo de los placeres de la vida, sino que también se manifiesta a través de la solidaridad con los demás. Esto se evidencia si contemplamos la actividad de la sociedad civil y la cantidad de jóvenes comprometidos en el trabajo voluntario en áreas de conflicto y hambruna, en los continentes de América Latina, África y Asia (Bola y Nabil, 2022: 34).

Por ello, la mirada migratoria desde España adquiere todo el sentido que el tema amerita, ya que en este pueblo existen respuestas que muchas veces sus gobernantes de turno no son capaces de comprender ni representar; pero siguen estando allí las condiciones necesarias para que puedan surgir propuestas y acciones que permitan nuevamente renacer el compromiso con los valores de la democracia.

En consecuencia, el tema migratorio es posiblemente uno de los asuntos, junto con el energético y el cambio climático, más acuciantes en estos tiempos. En efecto, la inmigración está develando las contradicciones de las democracias liberales y, sobre todo, la falta de visión o propósito de Occidente en estos días. Por ello, algunos las describen como *democracias light*, sin embargo, las hemos preferido caracterizar

como afectadas por el alzhéimer (ojalá, temporalmente), mientras la esperanza está en que los pueblos mandaten a sus líderes a ir hacia las causas del fenómeno.

Occidente debiera despertar y salir al reencuentro de Aristóteles, Platón, Sócrates, Cicerón, los padres de la Iglesia y de tantos pensadores de la Ilustración, que en esos tiempos de sin memoria no se les reconoce la sabia vital de valores culturales que iluminaron el tránsito de la humanidad hacia la democracia representativa contemporánea.

Por cierto, con luces y sombras, pero con sentido de civilización, la que luego del horror de la modernidad nos abrió el camino del reencuentro con su cultura, aunque ahora en clave de derechos humanos y con compromisos indelebles denominados normas imperativas, como las que debiéramos cautelarles a los inmigrantes. Al respecto, nos preguntamos: ¿Podrá Europa evitar ser solamente un museo de la civilización, dejando los espacios para que los regímenes autoritarios o autocráticos conformen las nuevas reglas mundiales, mientras en Europa dividida se limite al goce de satisfacciones hedonistas, de agendas propias, individuales y sin sentido trascendente?

## **Lecciones desde España**

España pasó de ser un país de emigrantes a uno receptor. En 1985 se aprobó la primera Ley de Extranjería, momento desde el que se observó un incremento del flujo migratorio de forma continuada en su territorio. Entre 1985 y 2004 aproximadamente dos millones y medio de inmigrantes residían de manera legal.

Las cifras reales de inmigración en España se han visto notoriamente incrementadas sobre todo a partir de 2001, fecha en la que se alcanza la cifra de 1.109.060 extranjeros con permiso de residencia (en vigor de 31 de diciembre). Supuso un aumento del 23,82% respecto al año anterior, cuando los extranjeros oficiales sumaban 895.720 y representaban el 2,2% de la población total [...]. En 2007, España sigue ocupando la primera posición del ranking de países de mayor migración neta, alcanzando la cifra de 748,6 por 1.000 [...]. Pero si nos atenemos a la tasa que representa la población extranjera en el conjunto del país, España se posiciona como el sexto país de la Unión Europea de mayor porcentaje de población extranjera (10,4%) (Cea y Valles, 2009: 24).

Dicha tendencia nos muestra los efectos de la globalización y las crisis civilizatorias post Guerra Fría e inicios del presente siglo, con sus procesos inmigratorios sobre el sistema internacional, en especial, Europa. Al respecto, como lo advierte el exministro de trabajo español Manuel Pimentel:

Nuestra memoria es débil, y parece que olvidamos que la situación es heredera de muchos años de políticas económicas, sociales y de frontera de nuestro país y de la

vecina Europa, así como cuestiones demográficas y de crecimiento de las actuales zonas emisoras, que, como sabemos, van cambiando a lo largo del tiempo (Rius, 2007: 5).

En efecto, no basta con reaccionar enérgicamente contra lo que se percibe como una amenaza, sino que se debe develar el entramado de causas que la han ido provocando.

Antes España atendía legalmente la situación de los connacionales emigrantes. La Constitución de 1978 señalaba en su artículo 42 «el Estado vela por los derechos de los trabajadores españoles en el extranjero y promueve su retorno». Nada dice de la inmigración, limitándose únicamente a las reglas generales de extranjería (Aja y Arango, 2006: 11).

En tal sentido, España nos ilustra respecto al cambio vertiginoso que ha debido enfrentar producto del fenómeno migratorio, ya que ha intentado adaptarse a las necesidades jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que esto conlleva. Por cierto, cada una de estas categorías o dimensiones llevó sus propias dinámicas. Al respecto, también cabría diferenciar los impactos y las acciones de los gobiernos centrales, y de las comunidades autonómicas, las que recibieron de manera muy desigual el impacto del flujo migratorio. A juicio de Rius (2007: 13), desde 1999 hasta 2005 hubo una catarata de reformas y contrarreformas legislativas, y nuevas regulaciones extraordinarias de las que siempre se decía que era la última.

Espinar (2006: 18) detalla los cambios de políticas y estrategias frente al fenómeno de la migración. Describe desde antes de la Ley de Extranjería de 1985 y nos advierte:

Desde la perspectiva española, no hay que perder de vista [que] las remesas provenientes de los rendimientos del trabajo de nuestros emigrantes, junto a los ingresos del turismo, configuraron dos de los módulos más importantes para el mantenimiento de la economía en épocas de particular dureza. Este hecho hizo que la emigración fuese desde los propios poderes públicos.

Espinar explica que el propio Estado español fomentó la emigración por medio de normas e instituciones como el Instituto Español de Emigración, buscando crear un marco de protección y ventajas susceptibles para reforzar los vínculos personales y económicos entre el emigrante y el país de origen, cuyo fin principal es la conservación de la nacionalidad. Lo anterior en un marco jurídico que aún no percibía el veloz cambio del fenómeno y su transformación social, en especial, respecto al paso de un Estado emisor a uno receptor de migrantes —cuestión que desafiará la propia definición de nacionalidad—, y cuyo cambio España no estuvo dispuesta a implementar, por lo menos desde un enfoque de derechos.

Antes de la Ley de Extranjería, España conoció a los inmigrantes, especialmente latinoamericanos que huían de las dictaduras en los años setenta, a quienes en mu-

chos casos se le aplicó la ley de 1969 que otorgaba los mismos derechos laborales que a los españoles. El número de inmigrantes no preocupó a las autoridades y tampoco lo hizo cuando fue incrementando la cuota de marroquíes, la mayoría en Cataluña.

Comúnmente la estrategia de los inmigrantes fue trabajar por tres meses de manera ilegal, luego salir del territorio y volver a ingresar a España, reincorporándose a sus labores. Era algo así como un acuerdo tácito con los empleadores. En efecto, varios sectores productivos españoles vieron este sistema como una forma de disminuir los costos en la mano de obra.

Por ello, el concepto de inmigrante aún estaba predominantemente comprendido por quien venía desde otro sitio, sin ser necesariamente extranjero, ya que la conceptualización incluía a trabajadores de otras comunidades autonómicas que por razones laborales se desplazaban. De hecho, Madrid era una ciudad compuesta mayoritariamente por trabajadores de otros lugares, en su gran mayoría provenientes desde el mundo rural. Esta situación se intensificó en la medida que se fueron consolidando los polígonos industriales.

Hasta ese momento en Europa solo países industrializados como Alemania fueron demandados de manera significativa por personas de nacionalidades extranjeras para trabajar en su mercado laboral; por tanto, España hasta ese entonces pensaba que la inmigración era un asunto/problema para otros países, los más desarrollados.

Así, para la década de los ochenta la estrategia de abaratar costos fue más notoria, ya que se calcula que entre el 25% y 35% del producto interno bruto estuvo en manos de una economía sumergida, por tanto, el denominado *efecto llamada* estaba presente en el seno de la estructura productiva española. Se trataba de una inmigración silenciosa, que no demandaba derechos y estaba satisfecha con el pago estacional y mínimo. Algo similar ocurrió con las empleadas de hogar filipinas, que no exigían vacaciones, se mostraban sumisas y buenas empleadas, mientras que los subsaharianos comenzaron a verse en el comercio informal, en especial en Barcelona.

Estos son los primeros pasos previos a la avalancha de inmigrantes, y el preludio de uno de los asuntos más regulado en España y discutido en la Unión Europea, en especial en el Parlamento, pero con poco acuerdo en la materia.

Para 1984 el Consejo de Ministros acogió un proyecto de ley que permitió expulsar a extranjeros indeseables, siendo un marco regulatorio que no estaba concebido como una política migratoria, sino solo como una potestad que aprobó el recurso administrativo para evitar problemas de seguridad. Lo anterior sin que aún se aceptase —muy convenientemente— que el fenómeno migratorio era una realidad desde hace más de dos décadas en España, además de estar presente en otros países europeos, los que evidenciaban diferencias relevantes en estrategias de regulación y control de la inmigración.

La llegada de cientos de miles de inmigrantes llevó a que se comenzara a hablar de una invasión de ellos (Martinello, 2003: 8), iniciándose el proceso de levantamiento

de muros y alambradas, que era argumentado jurídicamente en frases como «a fin de adaptarnos a la nueva situación y evitar la problemática que genera la duplicidad de permisos, se expedirá un único documento» o «creamos un nuevo procedimiento para evitar que los inmigrantes caigan en situaciones de irregularidad», entre otras. A pesar de ello, la *bolsa de inmigrantes* irregulares seguía creciendo y cada gobierno que regularizaba la situación de estos decía que no habría más.

Con mirada retrospectiva, Aja (2012: 26) sostuvo que antes del reglamento de extranjería de 1996 España tenía lunares serios desde la perspectiva democrática en materia de inmigración, dando cuenta que más que analizar una dimensión en particular de la sociedad o del estado de la nación, el descuido principal estuvo en el respeto a las garantías individuales de los migrantes. Lo anterior a pesar del incremento de las propias presiones de la comunidades europeas que abrían el camino hacia la estandarización de las políticas migratorias, recordando que España ingresa al bloque en la década de los ochenta, lo que significará un giro político y geoestratégico de enorme alcance.

En este sentido, Europa estaba en camino a transformarse en una fortaleza, en especial para defenderse de la amenaza migratoria, en la que España por razones geográficas es fundamental, pues debe ser el muro de contención de los inmigrantes que intentan ingresar por Cádiz, Alicante, Las Canarias, Ceuta y Melilla, entre otras puertas de ingreso al territorio comunitario; mientras que en aeropuertos y rutas terrestres existe un trabajo conjunto, coordinado y ejecutado por el Fondo para las Fronteras Exteriores (Frontex), órgano de la Unión Europea encargado de la seguridad de sus fronteras.

Lo anterior, pese a observarse como meramente defensivo, representa un eslabón de acuerdo comunitario, situación muy distinta con la realidad política de Latinoamérica, que en general vive reimpulsando proyectos de integración que no conducen más que a otro intento, razón por la que una acción conjunta, coordinada y obligatoria vinculante de carácter regional parece aún muy distante en materia migratoria, inclusive para abordar solo asuntos defensivos.

España, a juicio de Fernández (2016), es un caso que revela cómo el Estado ha tendido a reformar la Ley de Extranjería, básicamente, desde la desazón del fenómeno migratorio y sus alcances. De hecho, todas las proyecciones de las migraciones han sido superadas por la realidad. Al respecto, en 2006 Pérez Vera señalaba que la regulación de la extranjería en su conjunto es uno de los grandes desafíos de los países del denominado primer mundo, siendo un acercamiento miope respecto al devenir de la temática (Espinar, 2006: 14).

Desde la mirada jurídica española se aprecian «reformas periódicas de la Ley de Extranjería [que] insisten en el afianzamiento de una política [migratoria] cada vez más restrictiva» (Fernández, 2016: 13). En tal sentido, Fernández mostró preocupación por una política que limita el goce y ejercicio de ciertos derechos laborales a los

inmigrantes, situación que complica la coherencia del Estado español con las obligaciones relativas a garantizar la igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley, las que están incluidas en los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos.

En este acercamiento comenzamos a observar elementos sustantivos ante los que reflexionar: ¿Será que las condiciones cambiaron tan importantemente que se deben desconocer los regímenes de derechos humanos en esta materia? Lo anterior presenta un primer problema a las democracias contemporáneas en general y las europeas en particular, ya que tienden a mantener un discurso de protección de los derechos humanos cada vez más vacío de convicciones e intentan responder a las demandas ciudadanas que se expresan en los sondeos de opinión desde la angustia que genera el asunto migratorio en materia de empleo, salud pública, estrés de los presupuestos sociales, tasas de delincuencia, entre otros. Al respecto, estos asuntos van ocasionando una nueva generación de conflictos sociales al interior de los Estados nacionales como observamos en nuestros días en varios países europeos como Francia o la propia España.

Estos impactos de la inmigración son además manipulados en la retórica de los partidos políticos en vista a las elecciones, utilizados tanto por las fuerzas de derechas como las de izquierdas. En efecto, el Partido Socialista Obrero Español solía recriminar al Partido Popular utilizar la inmigración como arma electoral; sin embargo, a juicio de Gómez (2010: 20) ha sido evidente que esa fuerza política también lo ha hecho.

En definitiva, España no ha conseguido tener una política migratoria compacta y coherente, y su acción tiende a ser en el ámbito de la extranjería. En ese sentido, la ley debiera estar adoptada a los lineamientos de la Unión Europea sobre pilares como la lucha contra la inmigración clandestina, la regulación de los flujos migratorios para la llegada de los extranjeros según el mercado laboral y una política de integración del inmigrante. Así lo señaló la diputada Rumí, quien también fuera secretaria de Estado del Partido Socialista Obrero Español (Rius, 2007: 392). Sin embargo, ella también advierte una cuestión con carácter de anexo, pero que a nuestro juicio resulta central: el trabajo en el ámbito internacional, tanto bilateral como multilateral, puesto que se requiere una cooperación real con los países que generan inmigración.

La ausencia de esa disposición a la cooperación va restando credibilidad al discurso oficialista y resquebrajando la legitimidad al imperio de la norma. Lo anterior incluso en el mismo caso español, ya que se ha observado que las leyes migratorias tienden a verse reformadas restrictivamente en períodos electorales, lo que no solo manifiesta una debilidad en la regulación del tema en la propia Constitución de 1978, sino que también se desprende que se haya instrumentalizado en las coyunturas, lo que por cierto afecta a las democracias respecto de la credibilidad de sus instituciones.



Al respecto, las modificaciones a las leyes orgánicas durante la década del 2000 en España fueron: LO 4/2000, LO 8/2000, LO 11/2003, LO 14/2003 y LO 2/2009. Luego vendrían los sucesivos reglamentos: RD/864/2001, RD/2393/2004 y RD/557/2011.

Estos cuerpos legales revelan que en:

Los últimos 30 años ha existido un complejo diálogo entre el intento de establecer normas de control de los movimientos migratorios y de restricción de derechos de los extranjeros y la acción correctora del tribunal constitucional (Fernández, 2016: 14).

En efecto, ha sido el Tribunal Constitucional de España la institución que procuró enmendar las iniciativas del gobierno y el poder legislativo, sobre todo respecto de cautelar el enfoque de derechos de la normativa. De otro modo, posiblemente en España se habría producido un mayor desconocimiento de los derechos de los migrantes, como consecuencia de la tendencia del populismo legislativo en período de elecciones.

Un ejemplo de lo anterior es la Ley Orgánica 2/2009. Esta tuvo entre sus objetivos la integración de los inmigrantes legales, pero a la vez pretendió eliminar la inmigración irregular por medio del reforzamiento de controles migratorios, agravando el régimen sancionador y facilitando la expulsión de los extranjeros en situación irregular.

Esta normativa delimitó las posibilidades de reagrupación familiar y, sobre todo, se reguló de forma más rigurosa el acceso legal al mercado laboral. Estas medidas lejos de contribuir con ahuyentar la inmigración establecieron bolsones de personas inmigrantes irregulares.

En retrospectiva las acciones legales impulsadas por el Estado son de ensayo-error, pues su objetivo pareció responder principalmente a las demandas ciudadanas, buscando equilibrar las capacidades estatales, la voluntad de los empleadores y la predicción del comportamiento de los inmigrantes en un escenario inédito en cuanto al flujo migratorio. En este sentido, la situación no era fácil para el legislador que más bien observaba un escenario incierto: los migrantes hasta hace poco habían sido los mismos españoles, pero ahora la inmigración les cambió la situación.

Gómez (2010: 11) sostuvo en relación con el populismo legislativo:

La inmigración se convirtió en la campaña electoral de 2004 en uno de sus ejes centrales (junto a la Guerra de Irak y atentado del 11-M), llevando [al Partido Socialista Obrero Españoles] a proponer una política migratoria radicalmente distinta de la promovida por Aznar [...]. Esta se habría caracterizado por discriminación, el abandono, la marginalidad y diferentes procesos de xenofobia institucional hacia los inmigrantes.

No obstante, también observó que una vez que el Partido Socialista Obrero Españoles estuvo en el poder, el gobierno impulsó las mismas —y peores— restricciones

para los inmigrantes, siendo una prolongación de la estrategia de Aznar en el tema (Gómez, 2010: 25), aun cuando después de 2005 se llevó adelante el proceso de normalización de más de 600 mil inmigrantes en situación irregular.

Según Aja (2012), se observó en el inicio del nuevo siglo una renovación positiva del marco regulatorio para los migrantes, pero este nuevo ánimo prontamente se puso en duda tras la mantención de la presión inmigratoria a territorio español, en especial por las nuevas estrategias, muchas más audaces y arriesgadas, para ingresar a Europa en general y España en particular.

Así Ajá explicó que los representantes políticos empatizaban con los temores, riesgos y/o amenazas que advertían los ciudadanos por medio de sondeos de opinión, lo que se ve plasmado en las denuncias del Consejo General del Poder Judicial y el Foro para la Integración de los Inmigrantes, los que acusan que desde el gobierno se impulsaron limitaciones a la reagrupación familiar<sup>2</sup> y al derecho de asilo, intentos por penalizar la solidaridad con los inmigrantes y reducir fondos para la integración social de los inmigrantes, apoyo a las políticas de segregación escolar de inmigrantes africanos en Cataluña,<sup>3</sup> políticas policiales de redadas y expulsiones de inmigrantes por barrios y nacionalidades, y la militarización de la lucha contra la inmigración desde África Occidental, entre otras medidas.

Desde otra perspectiva, cabe adentrarse en un asunto más complejo del fenómeno migratorio que se relaciona con cautelar por parte de las autoridades la identidad o lo que algunos denominan ciertos códigos culturales que permitan preservar la unidad nacional y la legitimidad de las normas a vista de los connacionales.

Lo anterior explicaría la acción del gobierno en la materia, cuya determinación por cierto lo distancian del enfoque de derechos, que se entiende que está en la base de la propia legitimidad de las democracias. Así lo consideró Espinar (2006: 13):

Una regulación de la extranjería en un Estado democrático de derecho solo podrá calificarse de satisfactoria si, simultáneamente, conforma la realidad en términos asumibles por el país de acogida, sin menoscabo de derechos y libertades fundamentales de que son titulares los extranjeros.

No obstante, el incremento absolutamente inesperado de los niveles de inmigración de fines del siglo XX e inicio del siglo XXI planteó una dificultad añadida a los

---

2. La legislación europea a partir de 1974 evolucionó para dar preferencia de acogida a la reagrupación familiar, lo que llevó a que las mujeres se transformaran en un activo importante en materia migratoria. Muchas llegaron a reunirse con sus maridos y con ello el proceso de construcción de comunidades inmigrantes en países de acogida se fue robusteciendo. Por tal razón, cuando se inicia el proceso de restricción de la acogida, las políticas tienden a limitar la reagrupación familiar como derecho de los inmigrantes.

3. Programa *Espacio de bienvenida educativa* de la red escolar de Cataluña que separó a los estudiantes que provienen de África en 2008.

Estados nacionales, los que no han sabido responder y más bien se han refugiado, aunque no sin contradicciones, en el proceso político racionalizador establecido en tiempos de la modernidad. En efecto, recordemos que la identidad nacional permitió la construcción de un orden internacional con sustento en la protección y defensa de las fronteras, dejando dicha potestad y misión al Estado nacional. Así la Defensa nacional comienza a establecer entre sus documentos políticos y estratégicos los riesgos y/o amenazas que representan los flujos descontrolados de población que entran al territorio con otra lengua, costumbres, moralidades y sistemas de creencias, como las advertidas por Sartori en su obra *La sociedad multiétnica*.

Al respecto, cabe observar la estrategia global de política exterior y seguridad de la Unión Europea de 2016, que apostó por una Europa más fuerte, creíble y coherente, y supone una reflexión en la que se contienen los principales retos a la seguridad del bloque. Estos resultaron ser los antecedentes para que España aprobara en el Consejo de Ministros de 2017 el siguiente lineamiento:

Los desafíos se manifiestan de forma más interrelacionada. Los desafíos fundamentales están basados en la inestabilidad en Magreb (Libia) y Oriente Medio, con la amenaza del terrorismo yihadista, en particular Siria e Irak, el intenso movimiento de refugiados y migrantes que cruzan el Mediterráneo hacia territorio europeo, las tensiones relacionadas con Irán, Rusia y Turquía y la inestabilidad en Afganistán y el Cuerno de África.<sup>4</sup>

Por cierto, resulta verosímil hablar de flujos migratorios descontrolados en un ejercicio comparativo, ya que:

Se pueden distinguir tres grandes ciclos migratorios (en los tiempos contemporáneos), el primero abarca la segunda mitad del XIX y la primera década del siglo XX, el segundo va desde la Guerra Mundial hasta 1973 (crisis petróleo) y el tercero ocupa la última década del siglo XX y la primera del XXI (Aja, 2012: 23).

Sin embargo, el tercer ciclo no lo podemos dar por resuelto a pesar de las efectivas medidas de protección adoptadas por algunos países o bloques políticos como la Unión Europea, ya que el mundo sigue viviendo una incertidumbre que se hace permanente, y que a juicio de Innerarity, Bauman y otros politólogos, será permanente. Al respecto, hay pocos elementos que promuevan tanto la inmigración como la búsqueda de estabilidad y paz, pero que a su vez consiguen todo lo contrario a nivel societal.

Esas incertidumbres se están manifestando en las guerras de facto desarrolladas por Estados Unidos contra Irak o la de Rusia contra Ucrania, en la diáspora de Si-

---

4. «Marco estratégico de la política española», *La Moncloa*, 19 de noviembre de 2019, disponible en <https://bit.ly/3QLV6b9>.

ria que estalló en 2015 y que significó el desplazamiento de más de cuatro millones de personas o situaciones como las que acontecen en América con Estados fallidos como el de Haití y la propia situación en Venezuela. Esta última representa una emigración que supera los siete millones de habitantes en la última década, sin mencionar los casos migratorios intensificados debido al cambio climático.

Si observamos la historia de las tres migraciones señaladas por Aja (2012), veremos que la primera se debió principalmente a la hambruna en Irlanda y Europa en general, significando una emigración del 50% de la población a Estados Unidos, Canadá y Australia. La segunda se inició en la década del cincuenta producto de la demanda de mano de obra para la reconstrucción de países europeos como Alemania, Francia y Reino Unido, y en la que participaron de manera importante personas de nacionalidad española. Esta contó, en total, con un desplazamiento aproximado de doscientos millones de personas durante el período.

Por último, la globalización como fenómeno ha permitido superar las barreras espacio temporales a causa de las tecnologías como la internet, la que tiene incidencia en el fomento de la migración, ya que ha permitido que sea de carácter universal.

En efecto, entre las causas que facilitan la migración están los medios de comunicación, que tienen más alcances desde que la humanidad entró en la era de la información. A estos motivos debemos añadir la causa material respecto al mayor acceso al transporte —que ha hecho factible el desplazamiento (conexiones marítimas, terrestres y aéreas)— y las redes sociales que impactan decididamente en la voluntad de los migrantes para salir en búsqueda de nuevos horizontes de vida.

En perspectiva, el elemento que caracteriza la respuesta de los Estados ante la intensidad migratoria ha sido la regulación restrictiva, pero que sin duda ha sido insuficiente al objetivo de disuadir a quienes se embarcan en la travesía de la inmigración.

En síntesis, en la primera gran migración contemporánea son los europeos los emigrantes, mientras que en la tercera son africanos, asiáticos, latinoamericanos, es decir, personas que vienen de distintas realidades y se dirigen a diferentes sitios, pero que en su mayoría aspiran a Estados del primer mundo.

Desde otra derivada de la inmigración, debemos mencionar la conocida como *fuga de cerebros*. Esta afecta principalmente a países subdesarrollados, ya que su población más educada sale del país en búsqueda de una mejor calidad de vida.<sup>5</sup> Por cierto, este fenómeno se debe a la necesidad de los países desarrollados por contar con profesionales cualificados para diversas tareas. En este sentido, ellos mismos tie-

---

5. En efecto, tras observar la cada vez mayor demanda de inmigrantes, los países europeos tienden a mostrar preferencias por las migraciones cualificadas. Por ejemplo, en Francia se observa un aumento en el número de docentes y médicos entre la inmigración magrebí; en Alemania, un aumento de técnicos de India y en Reino Unido ha sido notorio el incremento de profesionales de África subsahariana. Para más información, véase OCDE (2003).

nen programas para atraer a esas personas sin importar demasiado el impacto que ello genera en los países en vías de desarrollo. Al respecto, se brega por el derecho del sujeto a buscar mejores condiciones de vida, pues ambas partes tienen un interés común.

Desde la otra vereda, la *performance* resistida en inmigración actual es la denominada de *baja calidad*, es decir, personas inmigrantes con bajo nivel educacional, quienes representan dificultades para el proceso de adaptación a las sociedades más complejas, insertas en la era del conocimiento y la inteligencia artificial.

En los hechos, Europa exhibe —junto a otros países desarrollados— la desaparición de una gran cantidad de oficios y prestaciones laborales que antes desarrollaban personas con menor instrucción. La paradoja consiste en que este es el tipo de migración (de baja calidad) que mayoritariamente intenta acceder a los actuales cuatro grandes sistemas migratorios (receptores): Norteamérica, Europa, el Golfo Pérsico y el Pacífico occidental.

A los conocidos destinos de Estados Unidos, Canadá y Europa para emigrar, se han sumado desde 1973 —tras la crisis del petróleo— los destinos de Arabia Saudí, Kuwait, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Omán. A estos se agregan los países del Pacífico occidental como Australia, Nueva Zelanda y los tigres asiáticos (Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán).

En consecuencia, el proceso que estamos viviendo de migraciones en tiempos de globalización, se parecen —en algún sentido— más a las antiguas migraciones que a las propias de la modernidad, cuando ya estaba instaurada la concepción de la soberanía de Westfaliana, es decir, como antesala de los Estados nacionales. Martinello (2003) lo describe como los desplazamientos que se registraron en la prehistoria de la humanidad, cuando las migraciones llegaron a las distintas zonas del mundo, incluida la actual Europa.

Al respecto cabe mencionar que la formación de pueblos y ciudades como Atenas y Roma tienen explicación en cuanto al éxodo desde otros sitios (rurales), mientras que en la Edad Media fueron creadas fundamentalmente por invasiones como las germánicas y otomanas, además de las cruzadas. En este sentido, incluso el Papa Alejandro VI, quien repartió el mundo entre portugueses y españoles, impulsó —tras un edicto sobre las migraciones— un enorme impacto cultural, político y social de carácter transoceánico (Martinello, 2003: 15-16).

Sin embargo, la complejidad actual es de carácter moral según lo advierte la conciencia de justicia universal y la evolución política que ella ha sembrado para discernir entre lo que es justo e injusto (en este caso, en relación de la persona inmigrante). En efecto, en tiempos en que Occidente abolió la esclavitud, el feminismo se observa —particularmente en las democracias— como una conquista cultural de carácter moral y el sistema internacional reconoce, aun sin demasiado entusiasmo, los tribunales internacionales de justicia como la Corte Penal Internacional, entre otras ma-

nifestaciones. En este sentido, hoy nos vemos enfrentados a la situación y discusión del (mal) trato hacia los inmigrantes.

Por cierto, varios Estados, a diferencia de España, no cuentan con un enfoque democrático para el tema porque no lo son. Por tanto, les resulta legítimo mantener políticas comprendidas solo desde la perspectiva soberanista y discrecional respecto a su interés sin un enfoque de derechos, es decir, sin un debate —como efectivamente se observa en las democráticas— respecto a los derechos que deben ser garantizados a los inmigrantes sin importar su situación o la forma en que ingresaron al territorio.

En efecto, como paradigma Estados Unidos, Europa, Japón y las democracias en general presentan formalmente un enfoque de derechos, por tanto, deben reconocer garantías a los inmigrantes. Por ello, la cuestión de fondo es si en estos países se afianzará la tendencia a crear sistemas jurídicos diferenciados para ellos o se insistirá en la igualdad ante la ley (en los ámbitos laborales y derechos ciudadanos, entre otros).

Como hemos dicho, en esta materia a las democracias —y España en particular— les ha costado proyectar una coherencia en el diseño e implementación de sus políticas migratorias con los regímenes internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, de los fueron activos impulsores. Por otro lado, observamos que los países asiáticos y del Golfo Pérsico aceptan trabajadores temporales, sin reconocerles derechos sindicales y a través de un trato denigrante, similar a los estándares registrados en tiempos de esclavitud en Occidente.

Al respecto, la democracia se presenta idealmente como un régimen pluralista y tolerante, por tanto, abierto a la riqueza del intercambio cultural. Sin embargo, la perplejidad ante los efectos o consecuencias de los flujos migratorios no ofrece certezas en el accionar de ellas. En ese sentido, existen bastantes ambigüedades exhibidas en la adaptación de las políticas en los países democráticos frente al descontrol inmigratorio: por un lado, mantener la coherencia con el régimen internacional y, por otro, canalizar, adoptar medidas demandadas por los electores y, por si esto fuera poco, encontrarse con discursos postmodernos que reivindican el derecho a la emigración, que se abre paso en medio de sociedades pluralistas occidentales desde el desconocimiento del propio ser, su identidad y realidad histórica. Visto así, la confusión democrática tiene expresiones tangibles y ellas explicarían las ambivalencias en la gobernabilidad.

En definitiva, el verdadero desafío no es el empleo respecto de la inmigración, sino que ella encaje en la sociedad de acogida y no se generen condiciones para nuevos conflictos sociales, lo que podría significar, como hemos señalado, el riesgo de institucionalizar dos sistemas, que actualmente se reconocen como *apartheid*; es decir, una ley para españoles y otra para inmigrantes.

Observemos que el artículo 36.1 de la Ley Orgánica 4/2000 estableció que «los extranjeros mayores de 16 años para ejercer cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional precisarán de la correspondiente autorización administrativa para trabajar».

Se trata de una medida adoptada para desincentivar el ingreso irregular o falseado al país, es decir, por puntos no habilitados o señalando razones falsas como ser turistas, aunque su propósito sea trabajar. Sin embargo, esta normativa en sí denota un sistema laboral diferenciado, que pudiera ir sumando otras leyes en el mismo sentido, para así ir configurando un Estado con dos sistemas jurídicos: uno para connacionales y otro para extranjeros, haciendo muy difícil no herir de gravedad el principio de igualdad ante la ley en ámbitos del *ius cogens*, que se fundamenta en una perspectiva ontológica del ser humano.

En términos directos y francos «Branco Milanovic propuso un sistema de fronteras abiertas, pero sin la posibilidad de recibir trato similar a los de los ciudadanos» (De Castro y Yildiz, 2022: 4). Esto habla de un regreso consistente a una perspectiva de realismo político al estilo de Maquiavelo, incluso más desprejuiciado que el presentando por Morgenthau en el siglo XX. En rigor es una propuesta que significa una renuncia al régimen jurídico internacional vigente, y a un renacer de las *realpolitik*, inspiradas principalmente por los flujos migratorios que están significando una crisis civilizatoria desde la perspectiva de la identidad.

Esa visión aún está lejos de leerse en los discursos oficiales de las autoridades españolas o europeas en general; sin embargo, hemos sido testigos del rápido entendimiento o acuerdos fronterizos con países del norte de África, especialmente Marruecos, además de una acción coordinada que se ha ido consolidando a través de Frontex —que ha obtenido especial impulso tras la guerra de Rusia contra Ucrania a nivel europeo—, lo que se ha complementado con disposiciones que aumentan las penas para las bandas que se dedican al negocio de la inmigración; es decir, acuerdos defensivos que no apuntan al origen de la migración.

En definitiva, la estrategia asumida por España desde 2004, de mano con la Unión Europea, ha sido ampliar la agenda de seguridad con la firma del Convenio Prüm, el Programa de La Haya, las comunicaciones de la Comisión Europea sobre fronteras exteriores marítimas y la lucha contra la inmigración irregular (2006), Frontex y el Código de Fronteras Schengen, que es el perfeccionamiento del sistema de información.

Así se avanzó hacia la construcción del sistema de vigilancia Eurosur, la aparición de los grupos militares de intervención rápida y los funcionarios de enlace de la inmigración. Es decir, toda una especialización para la lucha contra la inmigración irregular, lo que hizo posible que en 2008 la Unión Europea presentara un paquete fronterizo para crear un sistema de control automatizado e integrado, con especial apoyo a los países del sur (Italia, Grecia, Malta y España), puesto que allí se registra la mayor demanda migratoria.

La mayoría de los Estados occidentales regulan restrictivamente la entrada de inmigrantes por temor a una llegada excesiva que rompa el equilibrio del mercado de

trabajo o deteriore la cohesión social. Pero el debate no es inmigración sí o no, como suelen presentarse en los medios de comunicación sino inmigración con qué condiciones, cuántas, de qué tipo [...] porque en la mayoría de los países occidentales la llegada de trabajadores extranjeros es tan necesaria como lo puede ser para ellos mismo (Aja, 2012: 39).

En definitiva, Aja propone buscar un equilibrio, que está siempre fluctuando entre mayores políticas restrictivas y espacios para recepción de migrantes, compatibilizando los principios del derecho internacional y la necesidad de seguridad de los propios Estados; de alguna manera, mantener el paradigma moderno construido desde la Segunda Guerra Mundial. De este modo, a pesar de que en los hechos hemos visto un determinado compromiso de coordinación en materia de seguridad, las propuestas que atienden a las causas de la migración han sido vagas, casi inexistentes.

La perspectiva de Aja es comprensible, pero no termina de abordar algunos elementos de contradicción de la democracia por estos días.

## Conclusiones

Se requiere un nuevo diseño, que conlleve una nueva legitimidad para la revitalización de la institucionalidad internacional que permita brindar un enfoque más global al tema migratorio, ya que muchos de los países emisores de inmigrantes no están en condiciones de impulsar diseños similares a los de la Unión Europea.

Estamos en tiempos postmodernos en los que precisamente se cuestiona la institucionalidad, siendo ello un aspecto que se agravó a nivel mundial tras los efectos de la pandemia del covid-19, y la materia de seguridad y defensa en el contexto de la guerra en Ucrania.

En definitiva, se requeriría salir de la perspectiva eurocéntrica y avanzar en un nuevo marco intercultural, deslocalizado y con compromisos entre federaciones de Estados naciones en una orgánica remozada, fundamentalmente, con una nueva conformación y lógica de funcionamiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Lo anterior como primera medida, aunque estamos contestes que esta cuestión no ha prosperado en décadas, desde los intentos presentados en los noventa por el exsecretario general de las Naciones Unidas, Koffi Hannan.

Además, pareciera estar desdibujándose lo que algunos han denominado *europeidad*, la que depende de una identidad amparada en valores que exceden la perspectiva geográfica. Los valores que habían sido presentados con una impronta de universalidad hoy parecen ser desconocidos por los Estados europeos y el propio caso español.

Hoy la discusión existencialista de corte nihilista representa un cambio que permite comprender a España, y por extensión a Europa, más por lo que fue que por lo que será. Por cierto, la fortaleza europea de control de acceso parece muy razonable



en estos convulsos tiempos, pero a la vez denota su ensimismamiento e incapacidad de liderar las respuestas a los desafíos actuales como el de la migración.

En consecuencia, España también evidencia los síntomas del alzhéimer, es decir, olvida su origen y las ideas que le permitieron dar legitimidad y sentido a la democracia representativa, ya que hoy claramente declina en sus convicciones, resolviendo encerrarse en su espacio de confort insostenible, mientras deja que las fuerzas nihilistas y existencialistas, carentes de racionalidad, se expelen en el espacio público.

## Referencias

- AJA, Eliseo (2012). *Inmigración y democracia*. Madrid: Alianza.
- AJA, Eliseo y Joaquín Arango (2006). *Veinte años de inmigración en España: Perspectiva jurídica y sociológica (1985-2004)*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- BOLA, Fares y Fabi Nabil (2022). *España vista por árabes*. Beirut: Dar-Alfarabi.
- CEA, María de Ángeles y Miguel Valles (2009). *Evolución del racismo y la xenofobia en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- DE CASTRO, Andrés y Sara Yildiz (2022). *La crisis fronteriza en Polonia y Lituania del año 2021 en el contexto de la invasión de Ucrania de 2022*. Madrid: Instituto de Política Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria.
- ESPINAR, José María (2006). *Extranjería e inmigración en España*. Madrid: Universidad de Alcalá.
- FERNÁNDEZ, Ana (2016). *Los derechos fundamentales y libertades públicas de los extranjeros en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- GÓMEZ, Carlos (2010). «Inmigración, crisis e involución: El acelerado cambio de paradigmas en la política migratoria de España y sus efectos». En Enrique Cornejo y Alfonso Ortega (directores), *Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana* (pp. 9-21). Alicante: Club Universitario.
- MARTINELLO, Marco (2003). *La Europa de las migraciones*. España: Bellaterra.
- RIUS, Xavier (2007). *El libro de la inmigración en España*. España: Almuzara.
- OCDE, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2003). *Trends international migrations*. Disponible en <https://bit.ly/458dhf8>.
- SARTORI, Giovanni (2003). *La sociedad multiétnica: Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. México: Taurus.

## Sobre el autor

JAIME ABEDRAPO ROJAS es doctor en Derecho Internacional Público Universidad Autónoma de Madrid, director del Centro de Derecho Público y Sociedad (PublicUSS) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales USS, cientista político y periodista. Su correo electrónico es [abedrapo@yahoo.com](mailto:abedrapo@yahoo.com).  <https://orcid.org/0000-0002-7555-1574>.

## REVISTA TRIBUNA INTERNACIONAL

---

La *Revista Tribuna Internacional* busca fomentar la reflexión, el debate, el análisis y la comunicación pluralista y con rigor científico en las áreas del derecho internacional público, derecho internacional privado, relaciones internacionales y derecho internacional de los derechos humanos. Los artículos y ensayos son seleccionados mediante revisión de pares externos a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Se reciben trabajos en castellano y en inglés.

EDITORA GENERAL  
Carolina Flores Barros

SITIO WEB  
[tribunainternacional.uchile.cl](http://tribunainternacional.uchile.cl)

CORREO ELECTRÓNICO  
[revistatribuna@derecho.uchile.cl](mailto:revistatribuna@derecho.uchile.cl)

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO  
Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io))