

Capítulo cuarto

Migraciones, Seguridad Nacional y Seguridad Humana: Un nuevo modelo migratorio para luchar contra el prejuicio como reto a la seguridad global

Valeria Bello¹

*Doctora en Sociología Política por la Universidad de Florencia e investigadora
del Instituto para la Globalización, la Cultura y la Movilidad de la Universidad de
Naciones Unidas*

Resumen

A partir del marco de la Seguridad Humana y a través de su concepto corolario, el Diálogo Intercultural, este trabajo propone un nuevo modelo para una gobernanza positiva del fenómeno migratorio y de los impactos que se producen a partir de los cruces de las fronteras para los países de acogida y, en particular, para los países Europeos. Empleando un nuevo enfoque de seguridad que considera el prejuicio como un reto a la seguridad global, se explicarán las razones por las cuales actualmente es posible, o bien necesario, entender y gestionar las migraciones de una manera distinta. A continuación, se harán paralelismos históricos para enseñar cómo, antes del fin de la guerra fría y del despliegue de nuevas amenazas a nivel global, los migrantes no estaban tan frecuentemente relacionados con temas de seguridad. Por lo tanto, se ilustrará cómo y porqué han cambiado las percepciones de las migraciones y cómo eso afecta al control de la frontera exterior. De tal manera se revelará que la presente crisis migratoria se debe a cuatro paradojas de la gestión del fenómeno, que pueden ser eliminadas dentro de un marco innovador inspirado al concepto de Seguridad Humana, que tiene que ser, simultáneamente, multinivel, multisector y multiactor.

¹ La autora quiere agradecer Anna Terrón por su distinguida revisión y valiosos comentarios al texto que han contribuido a mejorar de manera importante la formulación de las ideas aquí presentadas.

Palabras clave

Migraciones, Seguridad Humana, Nuevas Amenazas, Frontera, Diálogo Inter-cultural, Prejuicio.

Introducción

La palabra migración presentemente está asociada con frecuencia a las dificultades de gestión del fenómeno fronterizo de cruce de confines y en particular a aquello que ocurre de manera irregular. En cambio, la migración que ya ha pasado por este camino y se ha asentado en un país, se sitúa más en términos de inmigración y de su integración en un territorio. Aunque tenga sentido para la comprensión de cuestiones específicas, tener y tratar estos dos ámbitos distintamente impide una visión más general de la situación, porque, en realidad, estos asuntos exteriores e interiores están intrínsecamente relacionados. Por lo tanto, deben ser abordados simultáneamente si la intención es gobernar las migraciones y sus consecuencias y no gestionarlas en contexto de emergencia.

Sin duda, un país tiene un sistema que funciona cuando la emergencia es la excepción y no la rutina. Así pues, ante un escenario de crisis migratoria que ya dura por lo menos desde el 2014, para utilizar una fecha conservadora, lo que este trabajo propone es reformar el modelo para que haya una gobernanza eficaz de fenómeno, en lugar de un continuado estado de crisis. En la proposición y la formulación de este modelo se tiene en cuenta que, en un sistema global tal cual es el mundo en el que vivimos, no todo depende del país y de su propia gobernanza, sino que son igualmente relevantes los impactos que vienen de contingencias exteriores y que son solo parcialmente controlables. Pero la estrategia que se presenta en este trabajo tiene la pretensión de indicar direcciones encaminadas por condiciones tales que limitarían los efectos negativos exógenos, porque algunos principios básicos desarrollarían efectos para una gobernanza más apropiada e informada y de tal manera estructurarían un abanico de posibilidades positivas más amplio que los posibles escenarios negativos.

Asimismo, este trabajo tiene en cuenta que, para un Estado europeo, también hay importantes influencias regionales que, si por un lado pueden ser de gran soporte al país, por el otro constituyen límites en los que hay que operar eficazmente para que esos se configuren como límites positivos y constructivos. En este sentido, un país europeo, hoy en día, tiene la responsabilidad de su propia funcionalidad, así como comparte la gobernanza global y la del área regional. En un sistema moderno y global, el Estado no ve sus obligaciones o su rol disminuido como en un pasado reciente algunos estudiosos sugerían², sino que desarrolla un papel mucho más complicado

² DRAGSBAEK SCHMIDT, Johannes & HERSH, Jacques, *Globalization and Social Change*. Routledge, London & New York, 2000.

y complejo³, que solo un sistema que anticipa y que se actualiza constantemente con el devenir de las realidades y necesidades de la sociedad puede gestionar con una soberanía realmente eficaz. Un Estado soberano en Europa no puede huir de las responsabilidades regionales y globales sin consecuencias políticas importantes, como el caso del Brexit enseña, sino que necesita encabezarlas junto con los otros Estados soberanos para asegurarse de estar contribuyendo a la gobernanza global y regional y actuar según una lógica que tenga bien claros los objetivos que hay que conseguir en el corto y medio plazo. Por lo tanto, se precisa una planificación exhaustiva, previsor y que abarque las problemáticas con una perspectiva multinivel, multisector y multiactor, para conseguir finalidades que, no solo en el presente, sino también a largo término, beneficiarán a su sociedad. Al abarcar la situación migratoria, este ensayo también está encuadrado en algunos enunciados y principios que informan la elaboración del marco teórico. En particular, estos se basan en el principio que encerrarse hacia el interior a causa de unos supuestos intereses nacionales no solo va en contra de acuerdos internacionales sobre los derechos humanos y de los refugiados, sino que es contraproducente, política y económicamente, a largo plazo por varias razones: 1) económicamente, los migrantes aportan más de lo que reciben del Estado de acogida, como estudios académicos⁴ y del OECD⁵, del Banco Mundial⁶ y de la Organización Internacional de las Migraciones han subrayado en varias ocasiones y en distintos años, confirmando⁷ de tal manera que no se trata de una tendencia de un particular momento, sino más bien una pauta de la migración; 2) Políticamente, porque el mundo global al que los actuales Estados democráticos han adherido no puede funcionar correctamente sin una libertad de movimiento de las personas que se acompañe a la actual libertad de movimientos de bienes y capitales⁸.

Estas razones no suponen ninguna novedad para los países de la Unión Europea, que, a partir de un proyecto de paz, se ha desarrollado sobre todo gracias a la libertad de movimientos de bienes, capitales y personas, encabezando las dinámicas globales transfronterizas. Pero es justamente sobre las dinámicas

³ IP, Eric, «Globalization and the future of the law of the sovereign state», *International Journal of Constitutional Law*, Volume 8, Issue 3: 636–655, 2010.

⁴ VARGAS SILVA, Carlos «The Fiscal Impact of Immigration in the UK», Migration Observatory, University of Oxford, 5a edición, 2017.

⁵ DUMONT, Jean-Christophe & Thomas LIEBIG, OECD, «Migration Policy Debates», Mayo 2014.

⁶ RATHA, Dilip, MOHAPATRA, Sanket, SCHEJA, Elina «Impact of Migration on Economic and Social Development: A Review of Evidence and Emerging Issues» World Bank Policy Research Working Papers N. 5558, 2011.

⁷ IOM, «World Migration: Cost and Benefits of International Migration 2005», IOM World Migration Report Series, Vol. 3, 2005.

⁸ CLEMENS, Michael, «Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, 3: 83-106, 2011.

globales y las migraciones que por primera vez la Unión Europea se ha visto seriamente amenazada en su proyecto político, cuando el Reino Unido con el referéndum del Brexit ha decidido abandonar el proyecto comunitario. Estos hechos empujan a contestar a algunas preguntas que son de fundamental relevancia en este preciso momento histórico. ¿Por qué se han visto entrelazadas estas dos cuestiones? ¿Qué ha llevado un pueblo entre los más globalizados, donde hasta su idioma es idioma común global, a una marcha atrás antiliberal, antiglobal y xenófoba, con muchos discursos racistas y discriminatorios en la misma campaña del referéndum? ¿Por qué en otros países democráticos avanzan partidos antiestablishment y por qué también la otra potencia más globalizada hasta ahora, los Estados Unidos, ha manifestado tendencias antiliberales, antiglobales y con campañas electorales fuertemente antimigratorias?

Las cuestiones migratorias están tan obviamente relacionadas con las dinámicas globales que sea por parte de los gobernantes que por parte de la población, hay una tendencia a opinar que solucionar las primeras, conllevará una mejora también en las segundas. Pero, si miramos a la historia relativamente reciente, en términos históricos, y a los descubrimientos científicos, queda claro que ese caso no se dará, sobre todo si la solución a las primeras está constituida por el rechazo de algunos grupos minoritarios dentro de los países⁹. A bien mirar, es verdad lo contrario: tras el gobernar las dinámicas globales diferentemente, se pueden también orientar las pautas migratorias hacia mejores direcciones.

En momentos como este dónde hay una gestión de «crisis», muchas veces lo que hace falta es encontrar el tiempo de mirar a los recursos que ya existen y que se han quedado a parte por el simple pasar de los eventos. Y, efectivamente, y sin ir mucho más atrás en el tiempo, hubo en las pasadas décadas momentos en los que las migraciones, aunque no fuesen numéricamente menos relevantes, porque en realidad en porcentajes eran relativamente parecidas, no crearon una situación de emergencia de la que somos testigos hoy. El presente trabajo quiere enseñar como esto fue posible porque en el pasado las migraciones no se verificaron en un contexto ya cargado de inseguridades socioculturales, sino se incluyeron en un proyecto político europeo que tenía una identidad suya propia y una política suya propia que producía confianza en la población. Según la perspectiva que se propone en este ensayo, lo que ha fallado hoy y que ha producido estos atrincheramientos en lo nacional y lo exclusivo es consecuencia de unas líneas políticas débiles frente a las influencias exógenas y que, por consiguiente, no se propuso gobernar las dinámicas globales de una manera tal que la ciudadanía se viera protegida frente a los poderes fuertes¹⁰.

⁹ 9Además de los trabajos mencionados anteriormente, véanse POLANYI, Karl, *The Great Transformation*. Beacon Press, Boston, MA, 1944, que explica esto como afectó el sistema internacional desde finales del siglo 1800 hasta la segunda guerra mundial.

¹⁰ DÖRRE, Klaus; KRAEMER, Klaus; SPEIDEL, Frederic «The increasing precariousness of the employment society: driving force for a new right wing populism?», *International Journal of Action Research*, Vol. 2, 1: 98-128, 2006.

Las tendencias de los legisladores nacionales europeos han sido la de seguir políticas enfocadas hacia un capitalismo avanzado que no pertenece a la identidad y a la cultura europea, la cual se había distinguido de la cultura política estadounidense desde la Segunda Guerra Mundial en adelante por un liberalismo moderado por el Estado de bienestar¹¹. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y con el bajar del telón de acero, en los países europeos se había sellado un pacto entre las distintas partes de las poblaciones nacionales y, luego, entre las distintas naciones europeas con el proceso de la construcción comunitaria de lo que hoy es la Unión Europea¹². Este pacto, que bien se puede sintetizar en el Modelo Social Europeo, es el que hizo crecer Europa de una forma igualitaria y respetuosa de las diversidades personales y colectivas, de los valores y de las opiniones¹³. Este pacto, que no solo contaba con la protección social de los trabajadores, sino con la de los seres humanos, que tenían garantizada educación pública de calidad y una tutela de la salud respetuosa del derecho a la vida, con el fin de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín, se ha visto poco a poco desmantelado¹⁴. Antes de que esto pasara, fue el modelo social europeo lo que permitió, en las pasadas décadas, que las sociedades europeas, durante los años 70, pudieran integrar una población migratoria relativamente parecida de inmigrantes en términos absolutos¹⁵ a la que Europa vive al día de hoy. Asimismo, las diferencias entre estos dos periodos no se pueden atribuir a diferentes contextos económicos porque también en los años 70 hubo una crisis económica que hizo que la situación económica de los países europeos fuera muy similar a la que hubo desde el 2008 en adelante. No obstante estas macro variables parecidas, no hubo en aquellos años una percepción de crisis migratoria tal cual la vivimos ahora. Aunque algunas variables macroeconómicas sí eran diferentes, porque, en aquellos años, los ciudadanos de los países europeos no asistieron a una degradación substancial de los servicios de salud pública y de la educación pública, ni a

¹¹ BECK, Ulrich, *Presente y futuro del Estado del bienestar: el debate europeo*. Mino y Dávila, 2005. Véanse también BELLO, Valeria, «The European international identity considered from outside» en BELLO, Valeria y GEBREWOLD, Belachew, (ed.) *A Global Security Triangle: European, African and Asian Interactions*, Routledge, London & New York, 2010.

¹² Ídem.

¹³ GIDDENS, Anthony, DIAMOND, Patrick & LIDDLE, Roger, *Global Europe, Social Europe*. Polity Press, Cambridge, 2006.

¹⁴ BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a.

¹⁵ Tal como se ve de las estadísticas de la migraciones internacionales de World Bank, en los años 70, el porcentaje neto de la población migrante fue positivo en los países de Europa occidental, es decir, había más inmigrantes que emigrantes. En estos años, el número de migrantes neto era muy parecido a lo de hoy en día. Véanse The World Bank Data, «Net Migration», Online: <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM?end=2012&locations=EU&start=1962&view=chart>.

una flexibilización del mercado laboral como la que se produjo a partir los años 90 y sobre todo a partir del año 2000¹⁶.

A esto hay que añadir que, diferente a lo que muchas veces se lee en la prensa o se escucha en discursos sobre la actual crisis migratoria, tampoco se trata en términos numéricos de la llegada más numerosa de solicitante asilo y refugiados desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, porque en los años 90 durante la guerra de los Balcanes y la guerra en Iraq, hubo en Europa un número de solicitantes asilo absolutamente parecido¹⁷. Como se ha demostrado en el libro «International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat»¹⁸, lo que ha desarrollado esta percepción de crisis migratoria es que esta nueva oleada de refugiados llega al final de un camino de recortes a servicios públicos fundamentales y a derechos laborales que ha ocurrido conjuntamente con el aumento de la presencia inmigrante total en los territorios europeos. Esto ha conllevado la percepción por parte de los ciudadanos asentados en Europa de que fuera la presencia de esa nueva población residente la que constituía una competencia para los servicios públicos y el mercado laboral, así que parecía la inmigración la causa de la disminución de los servicios. En cambio, esta última era debida al desmantelamiento del modelo social europeo. Esta continuada sensación de precariedad de la vida de los ciudadanos ha llevado a muchos a tener opiniones antiestablishment, que van del rechazo de las política de la ONU, al rechazo de la Unión Europea como proyecto político regional, y a un creciente populismo en la política mundial que ya existe desde hace décadas¹⁹ pero que actualmente se está apoderando del debate político en diferentes países democráticos, utilizando muy a menudo campañas antimigratorias, xenófobas y alarmistas.

El retroceso de las políticas de gobernanza global que estamos testimonianando con el rechazo de los acuerdos sobre el cambio climático, la salida del Reino Unido de la Unión Europea, o la de Estados Unidos del Partenariado Transpacífico, no solo no van a aliviar el malestar que las poblaciones están manifestando, sino que empeoran sus condiciones frentes a sociedades que siguen unidas en los intentos cooperativos. Esto con el proceso de Brexit ya se ve claramente²⁰, pues la solución no está en un rechazo a las migraciones o a

¹⁶ BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a.

¹⁷ OECD, «Is this Humanitarian Migration Crisis Different?», *Migration Policy Debates*, Septiembre 2015.

¹⁸ BELLO 2017a.

¹⁹ DÖRRE, Klaus; KRAEMER, Klaus; SPEIDEL, Frederic «The increasing precariousness of the employment society: driving force for a new right wing populism?», *International Journal of Action Research*, Vol. 2, 1: 98-128, 2006.

²⁰ DHINGRA, Swati and OTTAVIANO, Gianmarco I. P., SAMPSON, Thomas & REENEN, John Van (2016) «The consequences of Brexit for UK trade and living standards». CEP BREXIT Analysis No.2, CEPBREXIT02. London School of Economics and Political Science, CEP, London, UK.

las dinámicas globales, sino en el entender que las migraciones son solo uno, aunque quizás el más utilizado, de los ejemplos de una crisis que solo depende de una mala gestión de la globalización económica. Al contrario, se necesita más gobernanza global enfocada hacia una política de protección social y del entorno natural para que las sociedades vuelvan a sentirse seguras.

La solución está, por lo tanto, en buscar en la historia ejemplos que puedan ayudarnos; aprender de la misma a no repetir los mismos errores cometidos en el pasado; analizar el presente y encontrar dónde se ha quedado atrapado el proceso de inclusión y de construcción de confianza y seguridad y, desde ahí, encontrar el punto constructivo de partida desde el que la imaginación del futuro vuelve a ser positiva, confortable, esperanzadora.

Las migraciones en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, su lenta convergencia con el tema de las amenazas y el prejuicio como reto a la seguridad global

Hace ya algunos años que el tema de las migraciones se ve frecuentemente relacionado con cuestiones de seguridad y, especialmente, con el concepto de las nuevas amenazas. Esto se refiere en especial modo a su conexión con el tema del terrorismo internacional, aunque ni el número de víctimas del terrorismo, por lo menos en el mundo occidental, es mayor de lo que hubo en décadas anteriores, ni el número de los migrantes es en porcentaje muy diferente a lo del pasado. Tal como se ve en los datos²¹, las víctimas y los ataques en Europa Occidental son muchos menos que en los años 70 y 90, cuando hubo una media de 450 ataques por año, con picos de 350 víctimas mortales en algunos años. Por eso, la entidad de la violencia del terrorismo o su ocurrencia no son variables que puedan explicar la actual percepción de amenazas que sufren las poblaciones en Europa Occidental. Pero sí que el terrorismo es mucho más impactante en algunas otras áreas del planeta, como Asia y África, hoy en día, siendo más causa de migración que no su consecuencia, por lo menos por lo que se refiere a las migraciones que desde estas áreas se dirigen hacia Europa occidental.

No obstante eso y el aumento de otras causas de migración, como los conflictos, las guerras civiles y el cambio climático, tal como se ve de las estadísticas de la migraciones internacionales de World Bank, hoy en día la migración neta a Europa no es en número mayor a la de los años 70, cuando por primera vez en Europa el porcentaje neto de la población migrante fue positivo, es decir, había más inmigrantes que emigrantes. En 1970 había un número neto de 2.173.176 de migrantes, mientras en 2012 la población migrante neta era de 2.324.066. Como ya se ha aludido brevemente antes,

²¹ ENGEL, Jan Oscar, *Terrorism in Western Europe: Explaining the Trends Since 1950*. Edward Elgar, Cheltenham, 2004. Véanse también los datos recopilado por Global Terrorism Database.

tampoco la percepción de la crisis se puede explicar con el número de refugiados porque, tal como confirman las estadísticas de OECD, durante la guerra en los Balcanes de los años 90, hubo un número de solicitantes asilo muy parecido a lo de estos últimos años.

Entonces, ¿por qué la percepción que hay en el presente es diferente a la realidad? ¿Por qué se habla tan frecuentemente de la peor crisis de refugiados o la peor crisis migratoria desde la Segunda Guerra Mundial? Para obtener una respuesta científica a estas preguntas, tal como se ha argumentado en el libro «International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat»²², hay que mirar al fenómeno desde una perspectiva que abarque la cuestión interdisciplinariamente, mirando a cómo factores interiores y exteriores, de políticas públicas e internacionales se han entrelazados en los últimos 25 años, cuándo el mundo ha pasado de un sistema bipolar a un sistema internacional diferente, que puede que haya pasado por el unipolarismo en algunos momentos, tal como algunos autores sugieren²³, pero que progresiva y gradualmente se configura siempre más como un sistema global. Por lo tanto no es tan sorprendente que algunos partidos dentro de Estados Unidos intenten sabotear los acuerdos de gobernanza global, ni que se refuercen varios movimientos antiestablishment en diferentes áreas del mundo.

Caer en la trampa de ver los problemas tal cual vienen presentados, sin cuestionar la información que tenemos de manera científica, puede suponer un gran coste: el de perder de vista al marco más amplio de las dinámicas internacionales y globales. En el libro ya mencionado, se analizaron en el detalle cuáles son las «nuevas» amenazas globales que se presentan actualmente a los países democráticos. Estas son principalmente de dos tipos: ordinarias y extraordinarias y las primeras son las que otorgan a las segundas su efectivo poder. Pero estas amenazas se han desarrollado a partir de algunos hechos reales y de algunas narraciones que han dado paso a una espiral de securitización²⁴ tan impactante y «autoreforzadora» que la crisis se da por sentada, se autoconfirma²⁵.

²² BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a.

²³ FINNEMORE, Martha ««Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity.» *World Politics*, 61(1): 58-85.

²⁴ El concepto de «securitización» se refiere a un proceso que, a partir de causas que no son relacionadas a cuestiones de seguridad, sino que son sobre todo de matriz política o económica, un tema anteriormente no tratado como cuestión de seguridad se desarrolla gradualmente como tal. En el campo de estudios de seguridad, «la securitización de las migraciones» también es un enfoque académico específico por lo que se reenvía al capítulo 3 del texto BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a.

²⁵ Para detalles sobre esta particular visión de la securitización, que se conoce como «security spiralling» o la espiral de la securitización, véanse la parte primera y segunda

Para entender porque, hoy en día, hemos pasado a considerar nuevas tipologías de amenazas es necesario entender en qué se diferencian estas de las más «antiguas» o clásicas amenazas a la seguridad. Según el investigador Ullman²⁶, una amenaza a la seguridad nacional es aquella que se configura como una acción o secuencias de eventos que amenazan de manera relevante y en un momento concreto o:

- Primer caso, a una sociedad de tal manera que esta o una parte de su ciudadanía ven la calidad de sus vidas afectadas negativa y considerablemente; o
- Segundo caso, amenazan al aparato del Estado u otras entidades dentro del Estado (personas, grupos o corporaciones) de tal manera que el Estado ve consecuentemente limitadas sus opciones políticas.

Esta es claramente una noción de amenaza a la seguridad que se desarrolló durante el periodo de la Guerra Fría y por lo tanto la influencia de la lucha entre los dos contrapuestos sistemas ideológicos en la percepción de lo que constituía una amenaza era muy importante.

Hoy, las amenazas a la seguridad están identificadas en aquellos eventos percibidos como potencialmente negativos para las personas o los Estados²⁷. Esa definición ya muestra como, a partir del nuevo milenio, una amenaza no tiene por qué ser concreta, pero ya basta que sea potencial y percibida por las sociedades y los Estados para existir. Claro está que las percepciones desarrollan un papel fundamental en cuestiones de seguridad internacional²⁸. Por lo tanto, siendo amenazas en potencia, la mayor novedad de estos retos consiste en su imprevisibilidad en término de lugar de ocurrencia, sitios, objetivos, actores involucrados y duración²⁹. El «terrorismo global» es un ejemplo perfecto de estas nuevas amenazas, por el hecho de que el terrorismo en sí no es una amenaza nueva y nunca ha sido previsible, sino nueva es la percepción relativa a ese fenómeno. El terrorismo ya existía también durante la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra fría y, por lo menos en Europa, con más actos violentos y más víctimas. Esto también es una de las razones por las cuales Europa tiene desarrollada una competencia en la

del libro BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a. Para el concepto de securitización que se autoconfirma se renvía al texto Maguire, M. «Migrants in the Realm of Experts: The Migration–Crime–Terrorist Nexus After 9/11.» In LAZARIDIS, Gabriella and WAADIA, Khursheed (eds) *The Securitization of Migration in the EU. Debates Since 9/11*. Palgrave Macmillan: Basingstoke and New York, 2015.

²⁶ ULLMAN, Richard, «Redefining Security», *International Security*, 8(1): 1229-1240, 1983.

²⁷ KRAHMANN, Elke, *New Threats and New Actors in International Security*. Palgrave Macmillan: New York, 2005.

²⁸ DUELFER, Charles A. and DYSON, Stephen Benedict, «Chronic Misperceptions and International Conflict.» *International Security*, 36(1): 73–100, 2011.

²⁹ BELLO, Valeria, *International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat*. Routledge, London & New York, 2017a.

lucha contra el terrorismo mayor que otras áreas del planeta en este sentido y que ya emplea sea «hard» que «soft measures» para combatirlo³⁰.

Lo que hace que el terrorismo hoy en día sea un tipo «nuevo» de amenazas consiste en el hecho de que, mientras durante la Guerra Fría se percibía como un fenómeno nacional dirigido hacia algunos países bien determinados (Italia, Irlanda y España sobre todo), aunque algunos grupos terroristas tenían un claro enfoque internacional, como, por ejemplo, las «Brigadas Rojas» en Italia, hoy en día los objetivos del terrorismo global no se ven delimitados a algunos Estados concretos³¹. Por consiguiente, diferentemente que en la situación vigente, el terrorismo anteriormente no estaba percibido como una amenaza global, difundida e imprevisible. La percepción de la amenaza y su alcance, en este sentido, es clave para entender en qué se distingue el fenómeno del terrorismo en el presente.

Para combatir estas amenazas latentes que las sociedades perciben se han tomado y se toman medidas extraordinarias a nivel no solo nacional, sino regional y global. Pero al ser tan indefinidas, estas amenazas se han generalizado y extendido, incluyendo el miedo generalizado hacia todas aquellas personas de fe islámica, que se conoce también con el término islamofobia.

Desde aquí, el salto al miedo hacia la inmigración, forzada o no, ha sido el siguiente movimiento a través del cual la percepción de inseguridad se ha vertido en un mayor y más extendido prejuicio hacia el migrante que está enraizado en preocupaciones sociales, económicas y culturales. Estas se van a añadir al ya existente racismo de tipo biológico y cultural que está asentado en algunos segmentos de la población a causa de una educación preñada de la idea de la superioridad de algunas razas sobre otras, y a la xenofobia, fenómeno del miedo hacia los extranjeros que se debe en particular modo a la falta de conocimiento y de contactos con la diversidad³².

Esta percepción de un clima de inseguridad potencial tiene varios efectos secundarios, entre los cuales en particular el problema de la mala gestión de los flujos migratorios hodiernos, que ha contribuido a generar la percepción actual —y el hacerse realidad— de la «crisis» migratoria.

Pero también se ha producido un contexto más general de hostilidad y de tensión dentro de los países que acentúa las discriminaciones y las desigualdades, la segmentación de la sociedad, y que, de manera consecuen- te, crea las condiciones para que los procesos de radicalizaciones de varias facciones (sean estas islámicas, anárquicas, de ultraderecha, o varios otros

³⁰ MUÑOZ, Diego, «The Political Economy of Terrorism in Europe: The Integration of Supply and Demand Side Approaches at City Level.» *The Georgetown Security Studies Review*, Special Issue: What the New Administration Needs to Know About Terrorism and Counterterrorism, 61-69, 2017.

³¹ MUÑOZ, Diego (ed.), «¿Es eficaz el terrorismo?» *Afers Internacionals*, N. 112, Abril 2016.

³² Para un relato detallado de estos fenómenos, se reenvía al texto BELLO 2017a, citado.

tipos de populismo nacionalista y xenófobo) aumenten, alimentados por el odio, el resentimiento, el sentido de frustración ocasionado por la impotencia de cambiar un sistema que se percibe como discriminatorio y no igualitario y, sobre todo, por la falta de una educación moldeada en una cultura abierta, pacífica y enriquecedora³³. Claramente, las razones que inducen algunos al odio y a la violencia son individuales porque son las consecuencias de las vivencias y características psicológicas personales. No obstante, algunos procesos pueden proporcionar más facilidad de ocurrencias a estas experiencias personales. Sin embargo, cuando la violencia se sistematiza y se hace rasgo de un tipo de identidad colectiva, las consecuencias pueden ser peligrosas no solamente por un único país sino para el sistema global en su totalidad.

La sistematización de la violencia de grupos extremistas y xenófobos que se habían ido desarrollando antes y después de la Primera Guerra Mundial y que veían en la abertura a los mercados y a las personas extranjeras las razones de la decadencia del estilo de vida de la población autóctona, estuvo también, ciertamente, entre las razones que llevaron a Europa a una crisis de los valores democráticos y, consecuentemente, a la Segunda Guerra Mundial y al holocausto³⁴. Este último fue sinónimo de discriminación total de algunas minorías y hasta de la negación del derecho a la vida para judíos y poblaciones nómadas. Es por este motivo que ha de tomarse muy en serio el prejuicio y la discriminación, sobre todo cuando se «sistematiza», utilizando leyes, excepciones y reglamentación de emergencia, hacia una particular categoría o grupo minoritario religioso y étnico.

Por lo tanto, es considerablemente importante no dejarse confundir por las oleadas de percepciones que no están basadas en hechos reales, sino que es indispensable deber de los líderes y los partidos democráticos de todos los Estados que se reconocen en el actual derecho internacional escuchar trabajos científicos que tengan como finalidad última la paz internacional y actuar según criterios de justicia social en momentos delicados de grandes cambios. El primero de estos hechos es que, a diferencia de lo que estamos acostumbrados a escuchar, los movimientos migratorios actuales no son diferentes de los que se han ocasionado durante y después de la Segunda Guerra Mundial y, durante los años noventa, con la guerra del Golfo y la guerra en los Balcanes; sino diferente es la percepción de la migración.

Es diferente la percepción de desconfianza y de tensiones sociales, que es efectivamente parecida a la que había a finales del siglo xix y primeras décadas del siglo xx, cuando se pusieron las bases para una política de exclusión y de predominio de una raza sobre otra que terminó en la Segunda Guerra Mundial y acabó con el sistema internacional tal y como se conocía

³³ BELLO 2017a.

³⁴ POLANYI, Karl, *The Great Transformation*. Beacon Press, Boston, MA, 1944.

en aquellos tiempos³⁵. Las migraciones forzadas de hoy no son muy distintas en porcentajes a las que hubo en la década de los noventa con los refugiados de los primeros conflictos después del fin de la Guerra Fría³⁶. Lo que sí ha cambiado entre estas dos épocas es que desde entonces se ha desarrollado una política de securitización en varios ámbitos políticos, que se debe, entre varios otros factores, a la percepción de nuevas amenazas anteriormente mencionadas. Esta securitización también se ha aplicado a la gestión de la migración, por una secuela de razones que son consecuencias de: 1) algunos hechos internacionales; 2) algunas narraciones políticas y 3) las percepciones de inseguridad social y económica de las que se ha hablado anteriormente.

Los hechos internacionales son:

- La guerra del Golfo y el intento de dar acceso a las grandes multinacionales del petróleo los pozos de Iraq³⁷, que han generado un clima de violencia y de degradación en el área que ha ayudado la causa terrorista, porque el terrorismo se alimenta del horror de la guerra, la consecuente falta de educación y de oportunidades y el clima de violencia generalizado. Por tanto, porque el terrorismo efectivamente se ha sustentado de las condiciones de miseria de los campos de desplazados en Oriente Medio, el paso entre las nuevas amenazas del terrorismo global y la securitización de las migraciones ha sido trazado con facilidad.
- La guerra en los Balcanes, que ha sido interpretada y gestionada en términos étnicos, creando consecuentemente la fractura musulmanes y cristianos en las «periferias de Europa», haciéndole eco al «choque de civilizaciones»³⁸.
- El tristemente famoso ataque terrorista del Once de Setiembre y la consecuente internacionalización y gestión, también en términos étnicos, de la guerra en Afganistán; eso ha lanzado el último puente necesario a establecer la conexión terrorismo, islamofobia y percepción de la diversidad como amenaza.

A estos hechos, se han sumado unas narraciones enfocadas hacia la securitización: una vez expresadas en el debate público unas cuestiones como cuestiones de seguridad, el tema se securitiza por sí mismo, a través del acto

³⁵ Idem.

³⁶ Véase BELLO 2017a.

³⁷ COX, Michael, «The Empire's Back in Town: Or America's Imperial Temptation – Again.» *Millennium: Journal of International Studies*, 32(1): 1–27, 2003. KLARE, Michael, *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum*. Owl Book: New York, 2004. STOKES, Doug, «Blood for oil? Global capital, counter-insurgency and the dual logic of American energy security.» *Review of International Studies*, 33: 245–264, 2007. NITZAN, Jonathan and BICHLER, Shimshon, *The Global Political Economy of Israel*. Pluto Press: London and Sterling, 2002. Para una discusión detallada de la literatura sobre este tema, se renvía al texto BELLO 2017b, pp.18-24.

³⁸ HUNTINGTON, S. (1993) «The Clash of Civilizations?» *Foreign Affairs* 72: 22-49.

discursivo o «speech-act»³⁹ pero también a través de la excepcionalidad, es decir, de la creación de la política de emergencia⁴⁰ y de su «rutinización»⁴¹.

Por último, la securitización se ha dado por la percepción de los retos, que de reales y ordinarios, se han ido transformando en potenciales y extraordinarios, en un proceso de escalada de la percepción de la amenaza que imita los procesos de la Guerra Fría pero donde los actores se esconden en un segundo plano, se dispersan, y por esa razón misma constituyen desafíos de tipología nueva, antes desconocidos.

Aquellas amenazas ordinarias y reales —como los riesgos de la vida cotidiana para los quienes viven en situaciones donde el contrato laboral es inseguro, la calidad de la educación y de la sanidad pública se ponen en duda, y hasta los valores y las culturas de siempre se hacen inseguros, porque llegan nuevos valores enseñados a través de los medios de información globales y globalizados— existen sea en el Este que en el Oeste del planeta, sea en el Norte que en el Sur, y todos se manifiestan a nivel de sistema como un movimiento antiestablishment que la crisis económica ha robustecido y que en Europa occidental se expresa en la ultraderecha, en el Brexit y en el populismo xenófobo; en América del Norte, en algunos países de Europa y en Australia se manifiesta con la política de los muros que acaban en hilos de hierro y de las islas donde las personas que huyen de la muerte se quedan detenidas hasta fecha no precisada; y, por último, pero en absoluto no de menor importancia, en Medio Oriente con dictaduras islámicas, grupos rebeldes, grupos nacionalistas y grupos terroristas.

Ya que se han aclarado sumariamente estas dinámicas⁴², es de señalar un posible camino diferente y el proceso de reforma que Europa podría, si quisiera, encabezar a partir de una innovadora política de la frontera y de la migración, abarcando el tema con una perspectiva omnicomprensiva.

La actual crisis migratoria y las cuatro paradojas de su presente gestión

¿Cómo se pueden abarcar conjuntamente las diferentes áreas temáticas y todos los asuntos que van desde los cruces de las fronteras hasta la inte-

³⁹ VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, Francisco J., «Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad», *Relaciones Internacionales*, 29: 111-131, 2015. BUZAN, Barry, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Segunda edición. ECPR Press: Colchester, 1991. WAEVER, Ole, BUZAN, Barry, KELSTRUP, Morten, LEMAITRE, Pierre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (eds). St Martin's Press: New York, 1993.

⁴⁰ HUYSMAN, Jeffrey, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. Routledge London and New York, 2006.

⁴¹ MACGUIRE 2015.

⁴² Por una discusión en profundidad de estas dinámicas y procesos, se reenvía al texto Bello 2017a.

gración de los inmigrantes en un país? Y ¿qué nos sugieren en términos de revisión del modelo migratorio a nivel global, regional y nacional, en especial modo para un país europeo como España?

Por un lado, hay una dinámica endógena de creación del prejuicio: la falta de inclusión de los inmigrantes (que se debe a escasas políticas de integración y a una política cultural exclusiva)⁴³ aumenta el aislamiento entre comunidades distintas dentro de una misma sociedad y eso conlleva una percepción de amenazas que luego se traduce en un control a la frontera más intenso y una política migratoria más rígida y cerrada.

Por el otro, el camino contrario, la dinámica exógena del prejuicio, también es cierto. Una política migratoria más estricta y restringida no disminuye las necesidades de migrar para las personas, sino solo las oportunidades de viajar regularmente. A la vez, aumenta la demanda de utilizar vías irregulares de acceso, ensancha de tal manera la presencia de personas en condición de irregularidad, con consecuentes problemas políticos y sociales, crece el número de detenciones temporáneas de los que hayan viajado de manera irregular y, consecuentemente, la percepción de la inseguridad relacionadas con el tema de las migraciones⁴⁴. Asimismo, una vez tal percepción de inseguridad está formada, se abre paso a la discriminación de las personas «ajenas» y, por lo tanto, los inmigrantes en los países de residencia se ven incluidos siempre menos en las interacciones positivas de la sociedad.

Una vez desarrollado los efectos negativos entrelazados del círculo vicioso del prejuicio que estas dos dinámicas producen, se establece una situación de crisis migratoria que solo puede ser interrumpida en cuanto se detengan sus causas, es decir, los factores que la producen.

Sobre todo cuando, en una sociedad, ya hay segmentos de población que perciben estar sufriendo de alguna forma de exclusión dentro de sus mismos países —como puede pasar con el desempleo o el mal empleo o con carencias en el acceso a sistemas de salud y de educación pública de calidad— el ver aumentar el número de personas con necesidad de asistencia pública, como los refugiados, o como los inmigrantes irregulares que quedan atrapados en centros de recepción que no les permite contribuir a la economía del país, puede conllevar que el clima entre diferentes comunidades se haga más tenso.

Pero también el número de inmigrantes que de manera regular viven y trabajan en un lugar pueden ser percibidos como competencia en el sector laboral o en el acceso a los servicios públicos, aunque está demostrado am-

⁴³ BELLO, Valeria. «Inclusiveness as Construction of Open Identity: How social relationships affect attitudes towards immigrants in European Societies.» *Social Indicators Research*, 126(1): 199-223, 2016.

⁴⁴ BELLO 2017b.

pliamente por varios estudios socio-económicos⁴⁵ que estos nuevos vecinos en realidad contribuyen a la economía del país y a las entradas del Estado más de lo que obtienen en términos de servicios.

No obstante estos «hechos», hoy en día es difícil convencer a algunos, sobre todo en los segmentos de población autóctona que sufren de alguna exclusión económica y social, que los inmigrantes no sean ulteriores amenazas a su vida ya precaria. Cuando se generan tensiones sociales entre diferentes comunidades, se da lugar a procesos de radicalizaciones en varios sentidos. Por un lado, miembros de las minorías mismas que se ven discriminadas y que reciben un trato de personas «ajenas» en países en los que se reconocen y donde puede que hayan nacido y donde, por supuesto, quieren vivir — porque es muy raro el caso de personas que se mudan a países en cuyos valores no se reconocen—⁴⁶, en algunos casos, pueden acabar buscando otras formas de representaciones y de desahogo de sus frustraciones⁴⁷.

Por el otro lado, lo mismo puede pasar dentro de segmentos de la mayoría de la población, cuyos miembros particularmente aislados de las instituciones democráticas y sobre todo cuando sufren de alguna forma importante de exclusión social, pueden ir a sumarse a los miembros de movimientos de ultraderecha xenófoba y racista. Eso se ha visto en los últimos años en varios países del mundo. Al fin y al cabo, los extremistas violentos, en diferentes partes del mundo se conocen con nombres distintos pero son fruto de la misma rama de vivencias personales de traumas debidos a violencias y abusos de varios tipos, alienación y exclusión socio-política y tienen siempre el mismo rasgo antisocial y «antiestablishment»⁴⁸.

Por eso es fundamental desarrollar un clima sociopolítico en el cual la sociedad se sienta segura y haya dinámicas positiva e interculturales, tal que disminuyan las causas radicales del extremismo, como en varias oca-

⁴⁵ Véanse VARGAS SILVA, Carlos «The Fiscal Impact of Immigration in the UK», Migration Observatory, University of Oxford, 5a edición, 2017. DUMONT, Jean-Christophe & Thomas LIEBIG, OECD, «Migration Policy Debates», Mayo 2014. RATHA, Dilip, MOHAPATRA, Sanket, SCHEJA, Elina «Impact of Migration on Economic and Social Development: A Review of Evidence and Emerging Issues» World Bank Policy Research Working Papers N. 5558, 2011. IOM, «World Migration: Cost and Benefits of International Migration 2005», IOM World Migration Report Series, Vol. 3, 2005. CLEMENS, Michael, «Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, 3: 83-106, 2011.

⁴⁶ Efectivamente, eso puede resultar obvio. Normalmente, al tomar en cuenta la opción de mudarse a un país, una de las primeras razones de elección es el estilo de vida y los valores políticos. BENSON, Michaela, O'REILLY, Karen «Migration and the search for a better way of life: a critical exploration of lifestyle migration», *The Sociological Review*, 57(4): 608-625, 2009.

⁴⁷ MOGHADDAM, Fathali .M. & MARSELLA, Anthony. J. (Ed.). *Understanding Terrorism: Psychosocial Roots, Consequences and Interventions*. Washington, DC: APA, 2003.

⁴⁸ HORGAN, John, *The Psychology of Terrorism*. Routledge, London & New York, 2014.

siones se ha avanzado también dentro del Consejo de Seguridad de las NN.UU.⁴⁹.

Pero para tener sociedades seguras hay que garantizar a cada uno un acceso digno sobre todo a los servicios básicos que permiten un armonioso desarrollo de la persona: el acceso a una educación y una sanidad pública de calidad y a un trabajo digno. Además del empleo, de la calidad de la educación o de la sanidad pública, no hay que empequeñecer el papel que desarrolla también la amenaza a la seguridad física, que se va a sumar a las percepciones de inseguridad de las sociedades contemporáneas, sobre todo bajo el miedo hacia las nuevas amenazas, como es el terrorismo internacional. Pero, tal y como se ha comentado anteriormente, el terrorismo, más que consecuencia de la inmigración es hoy sobre todo una causa que empuja a las personas a escapar de un territorio. Esto se explica bien si consideramos el hecho de que más del 99,9 por cien de la población migrante no es terrorista. Que haya unos terroristas que son también migrantes no hace de todos los inmigrantes unos terroristas, tal como que haya unos neofascistas que han matado a dos niñas nómades en una pira en Roma en mayo de 2017, no hace de todos los italianos unos neofascistas xenófobos y criminales, ni hace de todos los neofascistas unos asesinos criminales. Ni que hubiese grupos de terroristas vascos hacía de todos los vascos unos terroristas. Estas serían afirmaciones claramente prejudiciales. Consecuentemente, afirmar que es la inmigración que causa el terrorismo es una afirmación prejudicial que no tiene en consideración ni los datos estadísticos de la población migrantes, ni los datos estadísticos sobre el terrorismo, siendo este compuesto por mucho otros grupos (ideológicos, nacionalistas, religiosos) que los de origen islámico. Así se entrelazan cuestiones de política pública económica y social con cuestiones de política de fronteras y de asuntos exteriores. Y así se desarrollan las paradojas que contribuyen a complicar la gobernanza positiva y racional del fenómeno de la migración.

Las cuatro paradojas de la actual crisis migratoria

El fenómeno que se da a conocer como la actual crisis migratoria, y que afecta a muchos Estados del mundo contemporáneo de manera más o menos acentuada, se puede definir como la incapacidad de una gestión coherente de las migraciones a causa de cuatro paradojas. Ambos los flujos migratorios forzosos que los no forzosos han de ocurrir de manera irregular por la imposibilidad de hecho por las personas —que no sean turistas o trabajadores altamente calificados— de cruzar las fronteras de manera ordenada y según criterios establecidos por ley; es decir, imposibilidad de migrar regularmente por no existir al momento vías de accesos legales a los países de destinos. Eso evidentemente no siempre está explicado por

⁴⁹ Véase BELLO 2017a, en particular el capítulo 6.

falta de recursos económico de los migrantes, porque en realidad el coste de los viajes irregulares es mucho más alto (con una media de 3.500 euros por personas)⁵⁰ de lo que supone un viaje regular. Lo que es casi imposible de obtener no es un pasaje legal sino el visado que se necesita para acceder al país de destino. Estos simples hechos dejan clara la primera paradoja de la actual crisis migratoria: el tentativo de parar las migraciones irregulares a través de un control más cerrado solo crea más migración de tipo irregular. Así que, para intentar parar la imparable llegada de los que muchas veces huyen de la muerte, del terror o del hambre, o que migran por el simple deseo de un estilo de vida mejor e identificado con valores democráticos, el control rígido a las fronteras de países de tránsito y de destino termina aumentando la necesidad de estas personas de utilizar vía irregulares. Eso hace que el dinero que la gente que huye emplea para sus viajes alimente todo el mercado negro y las organizaciones ilegales, que están fuera del control del Estado.

Pero la actual crisis migratoria conlleva varias otras paradojas; la segunda paradoja consiste en que los países europeos, en lugar de financiar programas de migraciones regulares, que quitarían esa fuente de dinero a las organizaciones clandestinas, proporcionan dinero a Estados de tránsito, como Turquía o Libia, cuyas políticas de derechos humanos son más que cuestionables, para un control de la frontera todavía más intenso, aumentando el coste y, a largo plazo, también la necesidad de los viajes irregulares. Eso, de alguna manera, hace disminuir las migraciones por algunas rutas, pero solo temporáneamente y a un coste humano muy elevado⁵¹. A largo plazo, estas políticas producen más migraciones porque aumentan los factores (violencia, discriminación, falta de derechos y libertades fundamentales, etc., que son rasgos de los regímenes antidemocráticos) que producen las razones para migrar.

El dinero entregado al gobierno de Libia y Turquía podría, por ejemplo, emplearse de mejor manera para crear acceso regulares sea con programas de ayuda a ofertas laborales miradas para inmigrantes económicos, que, de todos modos, igualmente trabajan en los países europeos de destino aunque de manera irregular. Como la misma Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha reconocido, en todos los países europeos enteros sectores por los cuales los ciudadano europeos no están dispuestos a trabajar, por ser el trabajo extremadamente duro o en áreas rurales remotas,

⁵⁰ TRIANDAFYLLIDOU, Anna y MAROUKIS, Thanos, «Migrant Smuggling: Irregular Migration from Asia and Africa to Europe», Palgrave, London, 2012. También es cierto que algunos pagan sus viajes con deudas que prometen pagar en varias tipologías de trabajos (casi siempre dentro del mercado negro o de redes de organizaciones criminales) una vez llegados a los países de destinos.

⁵¹ HAMOOD, Sara, «EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants?» *Journal of Refugee Studies*. 21 (1): 19-42, 2011.

actualmente se alimentan de la explotación de los inmigrantes irregulares, que, siendo más vulnerables, se ven forzados a aceptar todo tipo de trato⁵².

Además de soluciones en el mercado laboral para aquellos inmigrantes que podrían aprovechar de una migración de tipo económico, también hay soluciones más seguras para los solicitantes asilo como, por ejemplo, a través de pasillos humanitarios, solución intentada desde diciembre 2015 por el gobierno Renzi con el apoyo a algunas asociaciones religiosas en Italia y emulada por la sola Francia con el Gobierno Macron en 2017. Los pasillos humanitarios, cuyos programas pueden ser extendidos y mejorados, evitan a las personas utilizar las organizaciones criminales para viajar a sus destinos, quitando por lo tanto recursos económicos a grupos que alimentan procesos antidemocráticos, y asegurando viajes seguros y dignos a las personas que, por ejemplo, huyen de las guerras y de las violencias de grupos extremistas⁵³.

La tercera paradoja es que, los migrantes que, no obstante todo riesgo y peligros, llegan vivos a los países de destinos con las actuales rutas que tienen accesibles, se ven mantenidos en estado de casi-detención o de detención (según el caso de la persona —si solicitante asilo o no— y del Estado y su regulación nacional), que empeora su condición muy frecuente de trastorno de estrés postraumático⁵⁴ debido a la brutalidad de esos viajes. Ese trastorno encima les hace más sensibles a violencia, irritabilidad, depresión y pensamientos negativos. Estas situaciones no ayudan ni en la lucha a los procesos de radicalización, ni en la lucha al prejuicio.

La cuarta y última paradoja está causada por una percepción negativamente distorsionada por parte de las sociedades de acogida, porque la mayoría de aquellas personas que huyen hoy en día del terrorismo que difunde la violencia, el horror y la guerra en los países de origen, llegan a otros países donde sufren de un tipo de discriminación que está enraizada en el miedo de que estos mismos inmigrantes sean terroristas. La cual cosa tiene tan poco sentido común como lo de acusar de ser nazis a los judíos alemanes que huían de Europa a Estados Unidos entre 1930 y 1945.

⁵² European Union Agency for Fundamental Rights, «Exploitation of migrant workers is illegal and unacceptable», 19 Abril 2013. Online. <<http://fra.europa.eu/en/news/2013/exploitation-migrant-workers-illegal-and-unacceptable>> (último acceso 18 de Julio 2017).

⁵³ LOPEZ-SALA, Ana y GODENAU, Dik, «Integrated Border Management and Irregular Migration at the South European-North African Border: The Case of Spain», editado por Bossong, Raphael y Carrapico, Helena «EU Borders and Shifting International Security», Springer, London, 2016.

⁵⁴ BUHMANN, Caecilie et al. (2016) «The effect of flexible cognitive-behavioural therapy and medical treatment, including antidepressants on post-traumatic stress disorder and depression in traumatised refugees: pragmatic randomised controlled clinical trial». *The British Journal of Psychiatry*, 208 (3) 252-259, 2016. BONEWIT, A. (2016) «Reception of Female Refugees and Asylum Seekers in the EU». Policy Department of the European Parliament. Brussels.

Pues, la actual crisis migratoria se puede definir como la incapacidad de una gestión coherente de las migraciones a causa de cuatro paradojas: 1) la imposibilidad de migrar regularmente por no existir de hecho vías de acceso regulares a los países de destinos; 2) los acuerdos con países de tránsito y de origen no democráticos que proporcionan recursos financieros que, con mucha probabilidad, serán utilizados para establecer más violencia y discriminación y que creará más razones para migrar; 3) el uso de centros de detención o, en la mejor de las hipótesis, de casi-detención para los migrantes que consiguen llegar vivos a países aparentemente «seguros», con consecuentes tratos antidemocráticos para estas personas también en países que son supuestamente democráticos; 4) la percepción de las sociedades de acogida que la mayoría de aquellas personas que huyen hoy en día del terrorismo puedan ser ellos mismos unos terroristas.

En esta situación de crisis migratoria, Europa no es excepción. Pero, también es cierto que no todos los países han reaccionado de la misma forma y ese prejuicio no se ha producido en todas las sociedades: entre ellas, algunas han desarrollado programas más positivos que han contenido eficazmente los fenómenos más peligrosos y que ahora están por eso liderando los procesos globales. Otras, en cambio, encabezan una marcha atrás en aquellos modelos de gobernanza regional entre los más exitosos, precisamente por haber caído en la trampa de la exclusión de parte de sus poblaciones de los fenómenos globales de intercambio positivo. Un claro ejemplo ha sido el caso Brexit del Reino Unido que, junto con una campaña política antimigratoria, ha hecho del intercambio con otros países Europeos y, en general, de la interculturalidad el chivo expiatorio de problemas internos de exclusión social.

La tensión que estas situaciones provocan no se limitan a consecuencias en la sola cooperación regional, sino en las relaciones internacionales en su globalidad, generando un mayor desafío interno por verse diferentes facciones enfrentarse a una lucha sobre el tipo de país en el que se quiere vivir y a unas radicalizaciones de estas posturas, sea por parte de algunos ciudadanos que se reconocen en la población mayoritaria de su país que empiezan a expresar odio y actos violentos hacia las minorías y las mismas minorías en las cuales particulares individuos de manera similar pueden reaccionar a este aislamiento con el desarrollo de posiciones extremistas y violentas⁵⁵.

Esto nos indica ya cómo la seguridad humana, la seguridad nacional y la seguridad internacional y global están entre sí íntimamente conectadas. Pero también nos recuerda que similares situaciones en el pasado ya se produjeron y que el mundo tiene la capacidad de reaccionar diferentemente y proporcionar soluciones innovadoras, como los países miembros de las

⁵⁵ BELLO, Valeria, «International Migration and International Security. Why Prejudice is a Global Security Threat», Routledge, Londres y Nueva York, 2017a.

Naciones Unidas (NN. UU.) ya hicieron creando la práctica del Diálogo Intercultural dentro del Consejo de Seguridad como una política de erradicación de las raíces de las nuevas amenazas globales.

Este trabajo desarrolla cada una de estas dos partes del fenómeno en un trabajo que pasa por una revisitada concepción de la frontera, que tenga más conocimiento de qué la atraviesa presentemente, en un mundo tan globalizado como globalizados son los países y las sociedades que viven dentro de ellas.

De tal manera, este trabajo procura ilustrar como las crisis migratorias actuales pueden ser solucionadas teniendo en cuenta las cuatro paradojas mencionada anteriormente y resistiendo a la tentación de encontrar soluciones fáciles y transitorias, dirigiéndose, en su lugar, hacia una gobernanza del fenómeno concienciada y eficiente. La idea subyacente es que merece la pena intentar cambiar el enfoque en lugar de seguir intentando gestionar el sistema tal como está, por la simple razón que ha sido la presente gestión que se ha visto colapsada al enfrentarse con el fenómeno migratorio y que una marcha atrás como la que se observa en algunos países solo está levantando más enfrentamientos y más violencia. Las preguntas a responder son: ¿Cómo cambiar de modelo sin poner en riesgo la Seguridad del Estado, de las personas y la Seguridad Internacional y Global? ¿Es posible cambiar de modelo manteniendo el actual aparato de seguridad, sin que esto suponga un choque entre el concepto de Seguridad Humana y el concepto de Seguridad Internacional y Nacional?

En tal sentido, es un importante deber del Estado lo de asegurar ambas la seguridad humana y nacional y por lo tanto reformarse en el sentido de entender mejor estas dinámicas para poder en fin gobernarlas de manera positiva y constructiva para la mejora de la vida del país, de su sociedad, de las personas humanas y del desarrollo de una cultura enfocada a la cooperación regional e internacional y basada en un espíritu de paz y prosperidad política, física, socio-económica y cultural.

El concepto de Seguridad Humana para la solución de la actual crisis migratoria y sus paradojas

Para proponer una reforma de la política migratoria de un país o de una región, hay que considerar si existen actualmente opciones útiles a señalar posibles nuevas direcciones. Tomando en cuenta la actual securitización de las migraciones, hemos de buscar en la dirección de los marcos de seguridad actualmente existentes que podrían proporcionar soluciones a esta situación, porque, si estos ya existen y han efectivamente encontrado el favor de los Estados del mundo, significa que su factibilidad y sensatez ya están aseguradas. En este sentido, se puede mirar a las resoluciones que se han tomado dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuando se han tratado, en las últimas décadas, temas de migraciones y de terrorismo,

siendo el terrorismo y la guerra hoy en día una de las principales causas que obligan a la gente a huir de sus países. En esta búsqueda, las opciones que se distinguen de aquellas clásicas de colaboración en el marco de la seguridad internacional son sustancialmente dos: la Seguridad Humana y su corolario, el Diálogo Intercultural.

Sobre el concepto de Seguridad Humana se ha dicho mucho⁵⁶ pero siempre se ha tomado en consideración a partir del cuadro formulado por las Naciones Unidas, que la define como:

«Un marco normativo dinámico y práctico para hacer frente a las amenazas de carácter intersectorial y generalizado a que se enfrentan los gobiernos y las personas (...) el concepto de seguridad humana requiere una evaluación de las inseguridades humanas que sea amplia, centrada en las personas, específica para cada contexto y orientada a la prevención»⁵⁷.

Esa simple definición efectivamente sintetiza una visión de seguridad plena, completa, que bien se adapta a la actual crisis migratoria, porque esta efectivamente es una situación donde las amenazas son intersectoriales, generalizadas y se ocasionan tanto para los gobiernos como para las personas. Por eso, el concepto de Seguridad Humana aplicado al actual fenómeno migratorio solo precisa una contextualización en término de área y de campo de aplicación, tal como especifica la formulación misma. ¿Qué tipo de inseguridades humanas supone la actual crisis migratoria para ambos gobiernos y sociedades de acogida y los inmigrantes? y ¿cómo se pueden prevenir?

Para los gobiernos, las cuestiones a abordar son: la falta de respeto de las leyes de acceso al territorio; el número de inmigrantes que es posible acoger en un territorio sin que el sistema de acogida colapse⁵⁸; la inclusión positiva de los inmigrantes en la sociedad y evitar el desarrollo de un clima de tensión entre distintas comunidades (y no solo entre los supuestos nativos de un país y los inmigrantes, sino también entre distintas minorías y comunidades, porque también entre los inmigrantes hay personas con prejuicios).

Por lo que se refiere a los inmigrantes, hemos visto anteriormente que las inseguridades que sufren principalmente son: las causas mismas que les obligan a migrar (terrorismo, violencia, guerras, pobreza extrema, discrimi-

⁵⁶ PARIS, Roland, «Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?», *International Security*, MIT Press, 26(2): 87-102, 2001. Para una referencia reciente al tema migratorio, véase LAZARIDIS, Gabriella, «Security, Insecurity and Migration in Europe», Routledge, Londres y Nueva York, 2016.

⁵⁷ NN.UU. «El concepto de Seguridad Humana», Web Oficial de las NN.UU. www.un.org/humansecurity/es/content/el-concepto-de-seguridad-humana (encontrado el 7 de Julio 2017).

⁵⁸ Como por ejemplo ha pasado en Grecia y como está ahora siendo el caso en Italia, según el actual gobierno.

nación, cambio climático); las condiciones de viajes; la obligación a relacionarse con traficantes (o smugglers) y a veces hasta con tratantes de seres humanos (human traffickers)⁵⁹; el riesgo de ser detenidos en los países de tránsito; estrés postraumático y sus consecuencias; discriminación y explotación en países de tránsito y de destino.

Para las sociedades de acogida las mayores inseguridades percibidas son: mayor competición en el mercado laboral y para el acceso a los servicios, sobre todo a la salud y la educación públicas; tensiones sociales y culturales en los barrios; procesos de radicalización para algunos segmentos de la población residente.

Todas estas situaciones, a bien considerar, se sitúan claramente en el marco de la Seguridad Humana y se pueden abordar a través de su corolario, el Diálogo Intercultural⁶⁰. En este sentido, el concepto de Diálogo Intercultural se ha aclarado dentro de las NN.UU. cuando, en 2010, el Consejo de Seguridad se expresó para aclarar qué papel desarrolla en la agenda para la seguridad internacional. Ahí se puede leer que se considera como la mejor opción para la prevención de las tensiones entre grupos de diferentes culturas, de los procesos de radicalización y para la inclusión de los inmigrantes. En este sentido, el concepto de Diálogo Intercultural se considera como un proceso de conocimiento y de educación a la diversidad a través de una comunicación e interacción que ha de involucrar a diferentes actores y, en especial medida, a los jóvenes, asociaciones de la sociedad civil, mujeres, líderes religiosos y académicos⁶¹. Pero también los Estados están llamados a ejercer un papel clave, a través de programas de comunicación social y educativos moldeados en el interculturalismo. Este último se refiere a un marco de inclusión de las minorías, los recién llegados y la nueva ciudadanía que esté enraizado en el diálogo entre las culturas que no «homogénea» e «íntegra» sino que «intercambia» e «incluye»⁶². Eso conlleva que, en la obediencia de la ley vigente en el país de residencia, las culturas se comunican y se respetan a

⁵⁹ Ambos los estudiosos y las Naciones Unidas precisan que hay que distinguir la categoría de «tratantes de seres humano», que son aquellos que cometen graves crímenes contra las personas, haciendo el tráfico de seres humanos para prostitución, venta de órganos, etc.), de la categoría de los «traficantes» (smugglers), que en cambio se dedican a proporcionar viajes con la defraudación de políticas de fronteras la renta de aduanas, sin cometer crímenes como la prostitución o el tráfico, que implica venta de seres humanos. Mientras los primeros cometen un delito de trata, los segundos cometen un delito penal mucho más grave contra la humanidad (o de lesa humanidad). Véase Naciones Unidas, «Tráfico ilícito de migrantes», <http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/migrants.shtml> (encontrado el 7 de Julio 2017).

⁶⁰ Véase BELLO 2017a, cit.

⁶¹ Ídem, en particular capítulo 6.

⁶² Sobre el interculturalismo, véase BELLO, Valeria y BLOOM, Tendayi, «Interculturalism in Times of Crisis», Sección especial de *International Migration*, 55(2), 2017. MEER, Naasar, MO-DOOD, Tariq, y ZAPATA-BARRERO, Ricard, «Multiculturalism and Interculturalism: Debating the Dividing Lines», Edinburgh University Press, Edimburgo, 2016.

partir del conocimiento mutuo y no en una convivencia sin comunicación, donde distintas comunidades se ignoran recíprocamente. De aquí la mayor diferencia con el multiculturalismo que ve las comunidades como distintos parches que no forman ningún dibujo conjunto. Así el Diálogo Intercultural se configura como el corolario del marco de la Seguridad Humana en el campo de las migraciones, porque asegura la prevención de los problemas que pueden y se han efectivamente presentado en estos últimos años entre distintas comunidades a través de una comunicación y un conocimiento recíproco. Efectivamente, se ha observado en estudios estadísticos que las personas que poseen valores interculturales no desarrollan prejuicios tampoco en periodo de crisis en los países más afectados⁶³. Y eso explica la diferencia entre España e Italia, países ambos afectados por la crisis y con porcentajes migratorios parecidos, pero donde muy diferentes son las situaciones en términos de prejuicios, con España que ve su sociedad siempre más abierta e inclusiva, mientras Italia está recorriendo el camino contrario⁶⁴.

¿Cómo se aplica todo eso a la actual crisis migratoria y a sus cuatro paradojas? Ya que la primera y la segunda paradojas tienen relación con el control de la frontera y la colaboración con los países de tránsito, a seguir se examinarán como se conjuga la Seguridad Humana en el control de la frontera y en la relación con los países de tránsito.

A continuación, porque la tercera y cuarta paradojas de la presente crisis migratoria pertenecen al ámbito interior del país, es decir la acogida, se analizarán cómo la Seguridad Humana y su corolario, el Diálogo Intercultural, pueden ser de auxilio en términos de procesos de transformación e inclusión que ocurren dentro de una sociedad una vez los inmigrantes estén instalados.

El concepto de frontera como un marco normo-político de matriz socio-cultural y los valores que las permean

Cuando pensamos en la frontera, en seguida visualizamos un límite entre dos o más países; sea este confín un desierto, un mar o una montaña o una simple señal en un campo extendido hasta la línea del horizonte, lo que hace una frontera es marcar una separación entre territorios y poblaciones subyacentes a leyes y aparatos gubernamentales diferentes. Pero la frontera es también, tal como efectivamente se ha escrito muchas veces, el lugar de encuentro de diferentes culturas y de diferentes leyes y aparatos gubernamentales.

⁶³ BELLO, Valeria, «Interculturalism as a New Framework to Reduce Prejudice in Times of Crisis in European Countries», *International Migration*, 55(2), pp. 23-38, 2017b.

⁶⁴ BELLO, Valeria y SANTACREU, Oscar «Per comparare la crisi europea oggi: scenari di mutamento sociale e politico in Italia e in Spagna» *Società Mutamento Politica*, 6(11), Università di Firenze, Online, 2015. <http://www.fupress.net/index.php/smp/issue/view/1133>.

Mucho menos se ha escrito sobre la frontera como espejo de la sociedad y del Estado que se sitúan detrás y delante de ella. La frontera, cuando se abandonan conceptos puramente geográficos y términos puramente legales, es el primer lugar donde un aparato político-social y económico enseña cómo funciona este Estado y sus órganos y de qué valores están forjados sus ciudadanos. Esto es muy importante, porque, en particular para aquellos trabajadores en la frontera que son funcionarios del Estado, esto significa que ellos también representan los valores, las reglas y los hábitos que permean aquel Estado. Lo mismo pasa para aquellas personas que atraviesan la frontera: la manera en que la cruzan y los valores con los cuales se enfrentan, serán las primeras cosas que aprendan del lugar a donde llegan y cómo interactuar con aquel.

Si los migrantes asimilan que, no importa quién eres y lo que vales, no hay vías legales para entrar, experimentarán el rechazo e intentarán siempre circunnavegar los obstáculos que se les ponga; si para cruzar tendrán que sobornar a guardias fronterizas, aprenderán que la corrupción es el sistema de acceso a un sistema dado; si recibirán violencia, considerarán que la violencia es norma dentro de este país.

La frontera es el espejo de la sociedad de acogida y, en cuanto tal, enseña sus normas y sus valores, que es la primera experiencia que aprenden los inmigrantes al cruzarla.

Que un Estado quiera enseñar sus leyes en la frontera y a la frontera tiene todo el sentido, pero la manera en la cual el Estado decida hacerlo tiene que ser fruto de una reflexión atenta, porque esto va a impactar sobre los inmigrantes que entran en su territorio y, al fin y al cabo, impactará de la misma idéntica manera en la sociedad y el gobierno de acogida, porque los modelos que se enseñan son los que se reproducen en una sociedad, sea por parte de los ciudadanos que por parte de los nuevos vecinos.

La frontera, por lo tanto, se puede definir como un marco normo-político de matriz socio-cultural, espejo tanto del Estado y de sus reglas, como de la sociedad y sus valores y costumbres, donde por primera vez, en el cruce, los que cruzan se socializan⁶⁵ a los principios fundamentales para sus asentamientos en el territorio de destino.

Según esta definición de la frontera, la responsabilidad del Estado no está sólo en quién y cómo accede al territorio del país sino en quién y cómo opera

⁶⁵ En sociología, «socializar» indica el proceso dentro el cual un individuo aprende unas normas de comportamiento social no a través de una imposición exterior sino a través de su propia interacción con los demás. En este sentido, hay principalmente dos tipologías de socialización: la primaria, que se aprende en familia, y la secundaria, que se aprende dentro de las instituciones públicas. Véase, ROBLES SALGADO, Fernando, «Contramodernidad y Desigualdad Social: Individualización e individuación, Inclusión/exclusión y construcción de identidad. La necesidad de una sociología de la exclusión», *Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*, núm. 12: 1-31, Facultad de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, Chile, 2005.

el control de la frontera. Esto es extremadamente relevante en un momento histórico en el cual muchos Estados han dejado el control de la frontera en manos por ejemplo de empresas de seguridad privada⁶⁶. ¿Qué tipo de entrenamiento y formación ha tenido este personal de empresas privadas para operar este control? Considerando que muchos de los que llegan en este preciso contexto mundial a Europa son solicitantes asilo, el personal precisa tener una formación no solo en cuestiones de seguridad, sino también en derecho internacional y humanitario.

En Europa, también hay que tener en cuenta el papel que desarrolla la agencia FRONTEX en el control de los confines exteriores de la Unión. La agencia Frontex ya ha sido objeto de varios estudios⁶⁷, algunos que niegan que haya tenido un papel de securitización en la gestión de las migraciones⁶⁸ y otros que, en cambio, identifican dos tipos diferentes de prácticas de securitización que esta agencia realiza⁶⁹.

Pero ha sido comprobado por diversas vías⁷⁰ que esta securitización de las migraciones en la UE no ha disminuido el número de los que cruzan las fronteras de manera irregular. Como se evidencia en los mismos informes de la agencia publicados en estos últimos años, a pesar de la restricción de las normas y de los controles, los cruces irregulares han ido constantemente aumentando (Frontex 2015 y 2016). Pues, si, por un lado, la securitización no solo es éticamente problemática —porque establece un nexo migración-criminalidad que se da por sentado sin ninguna justificación, con una generalización del prejuicio hacia los inmigrantes y las consecuentes tensiones que eso conlleva, como se ha explicado anteriormente con la primera paradoja—, por el otro también está resultando ineficaz relativamente a su propósito, porque no ha conseguido disminuir el número de los viajes irregulares. Estas, por el riesgo y los costes económicos y físicos que suponen para los inmigrantes que están obligados a utilizarlos, y para el desafío que constituyen hacia las leyes del Estado, son las mayores inseguridades que, en el marco de la Seguridad Humana, deben evitarse. Pero ¿cómo? La solución que están intentando los países europeos y la UE en su totalidad es de extender el control hacia fuera de sus propias fronteras, en los países de tránsito, para que estos bloqueen el flujo migratorio antes que llegue a Europa. Estos acuerdos sin embargo tampoco son sostenibles ni efectivos, si se consideran en el largo plazo, excepción hecha por el acuerdo con Turquía a través del cual pero

⁶⁶ BLOOM, Tendayi, «The Business of Migration Control: Delegating Migration Control Functions to Private Actors.» *Global Policy*, 6(2): 151-157, 2014.

⁶⁷ NEAL, Andrew W., «Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX», *Journal of Common Market Studies*, 47(2):333-356, 2009.

⁶⁸ NEAL 2009.

⁶⁹ LÉONARD, Sarah, «EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices» *European Security*, 19(2): 231-254, 2010.

⁷⁰ BELLO 2017a; HUYSMANS 2006.

lo que más se ha conseguido es de disminuir los viajes por la ruta oriental y aumentar los viajes por la ruta del Mediterráneo central, con un número creciente de inmigrantes que llegan a Italia desde el 2016 en lugar que a Grecia. El acuerdo con Turquía también pone a Europa en una posición complicada por lo que se refiere al tipo de imagen que ha dejado imprimida en la memoria de estos solicitantes asilo. En este acto fronterizo, delante de familias que han utilizado sus últimos recursos para huir de la guerra y del terrorismo de Siria y para alcanzar Europa, lugar de paz y de democracia soñado, ¿con qué imagen se han chocado en esa frontera espejo de la UE? Con una Europa que les rechaza haciendo un trato con un Estado sujeto a una dictadura siempre más evidente. El otro trato, Europa lo hace con Libia, otro país donde los derechos humanos se ven constantemente infringidos. ¿Qué opinión se han formado de Europa en sus fronteras los que añoran un hogar en ella?

Estos acuerdos con países de tránsito forman así la segunda paradoja, que, además procuran ayudas financieras a Gobiernos que con estos recursos muy probablemente crearán más discriminación y violencia y, en consecuencia, más migrantes forzados en el largo plazo; en suma consideración, eso tampoco puede considerarse eficaz en el largo plazo. Además, su coste humano es muy elevado.

¿Cuáles son las políticas y acciones que podrían solucionar estas primeras dos paradojas y los problemas que se producen en la frontera y a partir de ella?

Antes de todo, crear canales de migración regular. Muchos se aprovechan de la inmigración irregular, incluidos en los países de acogida, donde las empresas pueden explotar una mano de obra barata y desprotegida que hace daño a ambos los inmigrantes y los ciudadanos. Hay muchos sectores de la industria y de la agricultura que necesitan trabajadores y que emplean a los inmigrantes irregulares porque estos pueden explotarse por carecer de protección frente a la ley⁷¹. Estos sectores emplean inmigrantes irregulares también en países, como España, Italia, Portugal y Grecia, donde hay porcentajes de desempleo muy elevadas, porque el tipo de trabajo agotador que supone no es de interés para muchos ciudadanos⁷². Cerrar los ojos delante de estos fenómenos no ayuda a nadie, porque los recursos económicos que el Estado ha utilizado para la actual gestión de la migración en situación de emergencia, a cuyo agravio se tiene que añadir el coste del aparato judicial y los centros de acogida para un tan alto número de personas, esos recursos

⁷¹ Véase EU Agency for Fundamental Rights, 2013, cit.

⁷² Abigail MCKNIGHT, Kitty STEWART, Sam Mohun HIMMELWEIT and Marco PA-LILLO, «Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches», Evidence Review, European Commission, Brussels, May 2016. Véase también European Observatory of working life, «Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU», January 2016. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/approaches-towards-the-labour-market-integration-of-refugees-in-the-eu>.

podrían emplearse para subvencionar canales de inmigración laboral de tipo legal, con ayudas económicas para el apoyo a modelos sanos y regulares que incluirían viajes regulares y visados de país a país. Si hubiera esta opción, por ejemplo, muchos de los que ahora huyen de los grupos terroristas y otras amenazas podrían igualmente utilizar un canal laboral, si lo hubiera, y así conseguir un trabajo y una vida segura, lejos de la criminalidad y de la violencia⁷³. También se podría dar mayores facilidades a quienes quieran abrir un negocio de poder obtener un visado a tal propósito, porque otra realidad que muchas veces queda ocultada es que los inmigrantes también tienen un espíritu emprendedor y comercial muy desarrollado y crean trabajo en los países de acogidas, empleando tanto a otros inmigrantes como a otros ciudadanos cuando es necesario⁷⁴.

Eso dejaría los centros de acogida únicamente para los inmigrantes forzados por las violencias y las guerras, como los que vienen de Siria, Iraq, Afganistán y Yemen, por ejemplo, u otros casos individuales de discriminación, de violencia o de otro tipo de amenaza a la vida, y por los cuales se podrían extender los programas de los pasillos humanitarios, que eliminan de la raíz los viajes irregulares. Otra posibilidad para los solicitantes asilos son los programas de «private sponsorships» o patrocinadores privados, que ya se han experimentado con éxito en Canadá y que existen, aunque en forma más limitada, en Argentina, Australia, Irlanda, Nueva Zelanda, Suiza y en los EE.UU. Estos programas podrían aplicarse y tener éxito también en la acogida de refugiados en la UE con una reglamentación oportuna y transparente y en colaboración con y bajo el control de los Estados⁷⁵.

Por último, los acuerdos con países de origen y de tránsito con gobiernos que no respetan el derecho internacional y los derechos humanos son muy problemáticos. Los países europeos no pueden procurar ayuda financiera a cambio de más control a países donde es probable que estos recursos sean utilizados para crear más violencia y más solicitante asilos en un futuro más o menos lejano. Esto es cuestión tanto de eficacia en la gestión de las migraciones como cuestión de coherencia con los valores de la UE. Queda claro

⁷³ Es muy probable que muchos utilizasen el visado de tipo laboral si eso fuera posible. En un estudio de observación hecho recientemente en un centro de acogida todos los solicitante asilo han expresado ansia de tener el visado para tener una vida normal y encontrar trabajo. De ello se desprende que la posibilidad real de tener un visado laboral desde el país de procedencia sería siempre su primera opción si la hubiera, porque evitaría todo el trámite de solicitud de asilo que es muy cara para los migrantes (por el coste, económico y humano, que supone el viaje irregular); la opción del asilo también es cara para los Estados de acogida por todo lo que se ha descrito en este trabajo.

⁷⁴ Para un trabajo que sintetice esta temática, véanse ANDERSON, Stuart, «Immigrants and Billion Dollar Start-ups», National Foundation for American Policy, March 2016. <http://nfap.com/wp-content/uploads/2016/03/Immigrants-and-Billion-Dollar-Startups.NFAP-Policy-Brief.March-2016.pdf>.

⁷⁵ KUMIN, Judith, «Welcoming Engagement: How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union», Migration Policy Institute Europe, December 2015.

que hay intereses en acuerdos con países de tránsito que involucren otros sectores del Estado, como es el caso de Europa con Libia⁷⁶, pero una gobernanza efectiva considera las consecuencias a largo plazo y, en este sentido, estos acuerdos se revelan como un círculo vicioso del cual es difícil salir, aumentando los costes más que los beneficios en el largo plazo. Eso también pone a los Estados europeos en una posición de debilidad y de dependencia frente a estos países.

Por lo que se refiere al control de la frontera, este se mantendría para los que no entran en ninguna de las varias opciones de acceso y seguirían utilizando canales extraordinarios, pero seguramente estaríamos hablando de un número mucho más limitado, lo que haría el control —que igualmente tendría que hacerse caso por caso y según el respecto de los derechos humanos y del derecho internacional— mucho más efectivo. Pero siempre será necesario dotar al personal que opera en las fronteras de conocimientos específicos no solo de seguridad sino también de derechos humanos y de principios del Diálogo Intercultural para poder relacionarse con los que llegan al confín de una forma que refleje al Estado europeo de una manera que sea digna de representar a ese sistema gubernamental. Y por la razón que, en la Unión Europea, el Estado en la frontera representa también a un número más amplio de Estados que son el conjunto de los países miembros de la UE, el Estado fronterizo también tiene en consecuencia la responsabilidad de representar dignamente a los valores y las reglas europeas.

Pero la frontera hoy en día no está solo en los límites del territorio del Estado, sino dentro de ello, en los aeropuertos, y en las ciudades, en los controles que se hacen a las personas en varios momentos de sus vidas. Eso porque, si es verdad que la frontera es el marco normo-político de matriz socio-cultural con lo que un Estado y su sociedad se manifiesta, este ocurre cada vez que la autoridad se encuentra con ambas la ciudadanía y los nuevos vecinos, la extranjería. ¿Cómo se mueve esta frontera en los límites interiores? y ¿cómo se transforma en consecuencias para la migración? son dos preguntas cuyas respuestas son también imprescindibles para solucionar la actual crisis migratoria, sobre todo en sus tercera y cuarta paradojas.

De la frontera exterior a límites interiores: cómo se mueve y cómo se transforma una sociedad en consecuencias de los cruces del confín

En un mundo globalizado, donde todo se mueve y circula sin confines, desde la cultura hasta los productos de consumo diario, no podemos considerar la

⁷⁶ HAMOOD, Sara, «EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants?» *Journal of Refugee Studies*. 21 (1): 19–42, 2011. Véase también COLUCCELLO, Salvatore, and Simon MASSEY, «Out of Africa: The Human Trade between Libya and Lampedusa.» *Trends in Organized Crime* 10 (4): 77–90, 2007.

frontera como algo inmóvil. Si la frontera es un marco normo-político de matriz socio-cultural, espejo tanto del Estado y de sus reglas, cuanto de la sociedad y sus valores y costumbres, esto significa que la frontera también se mueve, conceptualmente, con los cambios que se producen dentro de un país y de su sociedad. Si la frontera cambia con el cambiar de la sociedad, esto significa que cambios demográficos, políticos y culturales afectan a la frontera. Asimismo, la frontera está dentro de las ciudades, en los aeropuertos, y se manifiesta, físicamente, en todo acto de control hacia la extranjería y porque no, hacia la ciudadanía también, la de siempre y la formada por nuevos ciudadanos. Si se crea un nuevo aeropuerto, la frontera se extiende a otra zona de controles.

Así como ya no podemos imaginar la frontera como algo inmóvil, tampoco podemos realistamente pensar que las personas no tienen los mismos derechos a moverse de un país a otro para encontrar mejores oportunidades. Si los ciudadanos de algunos países pueden moverse con libertad a cualquier parte del mundo y elegir el sitio donde quieren trabajar y vivir, en un Estado verdaderamente democrático este derecho tendría que aplicarse a cualquiera.

Esto es aún más legítimo en un mundo global, donde la gente quiere tener la oportunidad de beneficiarse del mismo producto en cualquier rincón del globo. Si por un lado es cierto que esto se aplica en algunos países, en muy pocos entre ellos hay situaciones donde la sociedad está sustancialmente equilibrada y gente propiamente explotada no existe, a parte algunos casos, porque cada uno contribuye de la manera que le satisface a la vida socioeconómica, política y cultural. Muchos de los países Europeos, a pesar de algunas cuestiones singulares y particulares, se benefician de sociedades pacíficas, prósperas y equilibradas. En estas sociedades, no hay duda alguna que la diversidad enriquece, beneficia, porque las diferencias aportan recursos innovadores e inesperados. Por cuanto se tengan en cuenta diferentes factores, trabajo, prejuicios, impuestos, nada explica racionalmente porqué los bienes pueden circular libremente y las personas no⁷⁷.

El mundo global podría funcionar bien si a todo y a todos estuviese concedido de circular libremente para situarse donde mejor puede contribuir a que la vida de las personas y de la colectividad se desarrolle positiva y sosteniblemente, como han afirmado varios estudios⁷⁸. Pero para hacer esto habría

⁷⁷ PETERS, Margaret, «Open Trade, Closed Borders Immigration in the Era of Globalization», *World Politics*, 67(1): 114-154, 2016.

⁷⁸ VARGAS SILVA, Carlos «The Fiscal Impact of Immigration in the UK», Migration Observatory, University of Oxford, 5a edición, 2017. DUMONT, Jean-Christophe & Thomas LIEBIG, OECD, «Migration Policy Debates», Mayo 2014. RATHA, Dilip, MOHAPATRA, Sanket, SCHEJA, Elina «Impact of Migration on Economic and Social Development: A Review of Evidence and Emerging Issues» World Bank Policy Research Working Papers N. 5558, 2011. IOM, «World Migration: Cost and Benefits of International Migration 2005», IOM World Migration Report Series, Vol. 3, 2005. CLEMENS, Michael, «Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bills on the Sidewalk?», *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, 3: 83-106, 2011.

que incluir en un sistema económico, político y social de manera provechosa a la totalidad de las personas que en él viven. Países que ya son injustos, donde hay mucha gente explotada, están cargados de tensiones sociales que, a veces, se hacen políticas, al punto que no se pueden integrar bien a nuevos ciudadanos, porque gran parte de la integración pasa por las relaciones sociales y los contactos humanos. Si estos se hacen tensos porque se lucha por servicios básicos, se abren las puertas a fenómenos de enfrentamiento de comunidades que solamente son el chivo expiatorio de un malestar más extendido de la sociedad, de tipo social, político, económico, educativo y, en fin, cultural. No puede haber inclusión plena, a pesar de éxitos económicos, en situaciones donde hay tensiones sociales y culturales, porque estos van a crear prejuicios que no permiten un contacto positivo.

Para un país y su sociedad es un gran alarde poder decir que incluye de manera positiva a los recién llegados y a la diversidad. Son ejemplos de ello países como Canadá, Nueva Zelanda, Suecia y, aunque no con el mismo éxito, Alemania y Bélgica, donde hay una manifestación positiva de la acogida hacia los inmigrantes. Estos ejemplos prueban que acoger e integrar positivamente los inmigrantes es posible si, en contextos democráticos, se aprovecha positivamente de la diversidad y se hace de ella un elemento enriquecedor de una sociedad. Pero ¿cómo se obtiene esto y qué papel desarrolla la frontera en este sentido?

La manera a través de la cual se cruza una frontera afecta la percepción que la sociedad de acogida tiene de la migración. Ahora, si la migración suele pasar sobre todo de manera irregular, la población residente en el país de llegada se formará la idea que estas personas no respetan las reglas y no serán buenos vecinos. Esta idea influenciará las relaciones entre ciudadanos e inmigrantes y, finalmente, la integración de estos últimos. Esa es la ulterior razón para crear vías de acceso regulares y evitar que siga engrandeciéndose el mercado para los tratantes y los traficantes y los que se aprovechan de la desesperación de quien está obligado, por una razón u otra, a dejar atrás su propio país, su casa, a veces su familia.

No sólo, sino que, una vez cruzada la frontera y hecho el primer encuentro con el marco normo-político de un Estado, esta experiencia misma que los inmigrantes tendrán afectará por mucho tiempo la opinión que ellos mismos se formarán del país donde han llegado. De tal manera, es contraproducente enseñar en la frontera un control masivo que se hace ineficaz porque hay demasiado que controlar. Por lo tanto, se necesitan mejores oportunidades de migrar regularmente para que el control se haga efectivo sobre aquellas situaciones sobre las que efectivamente se precisa indagar en detalle.

A esto se suma también la primera situación en que los inmigrantes se encontrarán una vez dejada atrás la primera frontera. Si los inmigrantes se ponen en centros donde se encuentran en situación de casi-detención, con sus movimientos limitados en la mejor de las opciones, esto también afecta

ambas las percepciones de los que han migrado —que verán al país como a un sistema injusto, que le limita sus libertades sin motivación— y las que desarrolla la población residente. Estas últimas, al ver los migrantes en situación de detención o casi-detención, empezarán a relacionar los inmigrantes con la criminalidad, estableciendo así el nexo migración-crimen mencionado anteriormente. Estos prejuicios también perjudicarán las relaciones sociales y la inclusión de los recién llegados, sean regulares o no.

De esa manera, la tercera y la cuarta paradojas están entrelazadas y se refuerzan entre sí, limitando las normales relaciones entre sociedad de acogida y migrantes. Sin embargo, no toda la población de acogida tendrá estos prejuicios, porque algunos ya han sido educados hacia el respeto de la diversidad y el rechazo de los prejuicios. Pero, aquellos que no se han formado en este clima de cultura inclusiva, frente a estas dinámicas que se producen a partir de las cuatro paradojas, tienen, a causa de cómo está formado el sistema de gestión de la migración, más empuje para desarrollar prejuicios hacia los inmigrantes que no para acogerles de manera positiva y constructiva.

Eso, desde luego, se debe al hecho que el sistema político ya discrimina a los inmigrantes, les aparta, les niega derechos por el simple hecho de no ser de una de aquellas nacionalidades privilegiadas que pueden moverse sin restricciones. Con este proceso se procura que algunos seres humanos tengan más derechos que otros, creando seres humanos de serie A y de serie B, o lo que se puede definir como una forma de «racismo institucionalizado» que, a su vez, crea un prejuicio en las sociedades que está propulsado, aunque sea involuntariamente, por el mismo Estado a través de sus políticas migratorias. En sus manifestaciones extremas, estos prejuicios de las poblaciones pueden desarrollar conductas xenófobas y juntarse a fenómenos más enraizados de racismo ya existente en algunos segmentos de las poblaciones que han sido educados en este tipo de cultura de rechazo a la diversidad.

Esta situación es muy delicada, porque al excluir a los inmigrantes, y con el tiempo a algunas minorías, se crean procesos de exclusión y de discriminación que fomentan los procesos de radicalización. Eso crea un círculo negativo por el cual las tensiones y las fobias hacia ciertos grupos aumentan, y asimismo aumentan las discriminaciones y los crímenes de odio. Estas dinámicas a la vez crean más oportunidades para los extremistas de desarrollar un menosprecio recíproco y así las probabilidades de enredar a más personas en grupos violentos.

Por otra parte, si todo esto se junta con una situación económica del país complicada, es más probable que la situación de desigualdad dentro del país se acentúe y esto haga más difíciles las relaciones y la acogida, porque la competencia por el trabajo y por el acceso a algunos recursos del Estado se percibe como aumentada por la presencia de los inmigrantes. Hace ya algu-

nas décadas que se ha probado con varios estudios sobre el prejuicio que las personas con menos calificación laboral y con trabajos menos calificados son los que más perciben los inmigrantes como una amenaza. Por esta razón, siempre se ha visto que en periodos de crisis económica, el prejuicio aumenta⁷⁹. Pero estudios muy recientes han demostrado que hoy en día eso en realidad pasa solamente cuando las personas no están educadas hacia una cultura inclusiva. Es decir, el prejuicio no depende tanto de la calificación laboral o del «nivel» de educación sino del «tipo» de educación que las personas reciben. Cuando las personas tienen desarrollados unos valores de inclusión y de respeto para los seres humanos y los valores de los demás, aunque el país se encuentre en una situación de crisis económica, no habrá un aumento de las posturas prejudiciales⁸⁰.

De tal manera que, para resolver la tercera y la cuarta paradojas, se precisa una educación de la sociedad hacia la inclusión y una acogida que le dé confianza a las personas, que les dé la posibilidad de contribuir positivamente a la sociedad dentro de la cual se ven acogidos y que eso les dé la oportunidad de concurrir a desarrollar una sociedad que se enriquezca a partir de la diversidad.

Sin duda, hay que averiguar en cada país cuáles son los contextos donde los inmigrantes se puedan integrar de manera más próspera y cómo integrarlos para que su presencia sea enriquecedora. Eso porque hay lugares donde puede haber situaciones económicas y sociales complicadas, por lo que no es aconsejable acoger un número importante de inmigrantes sin conjuntamente realizar una serie de intervenciones para combatir la pobreza de algunas áreas y la falta de acceso a una sanidad y a una educación de calidad. Esto no significa que estos países no tengan que compartir la responsabilidad de acoger a los que huyen de guerras o de otras formas de violencias o que no tengan que ofrecer una vida digna a personas que solo vienen a encontrar un trabajo y nuevas oportunidades.

Al revés, es justamente a partir de una inclusión positiva de la diversidad en el tejido social que se pueden crear dinámicas positivas también de tipo económico y político. Por ejemplo, en países donde el paro es importante, la migración, si está gobernada bien, y no gestionada en situación de emergencia, crea nuevos trabajos, porque los inmigrantes precisan algunos servicios por lo que se crea trabajo en los servicios sociales y sanitarios, en las escuelas, en los centros de servicios educativos particulares. El aumento de servicios públicos que se debe a la inmigración siempre tiene un coste más bajo que el mayor importe de tributos pagados al Estado por los migrantes, cuando estos sean regulares y de larga estancia. Esto por ejemplo se vio

⁷⁹ QUILLIAN, Lincoln. «Prejudice as Response to Perceived Group Threat: Population Composition and Anti-Immigrant and Racial Prejudice in Europe.» *American Sociological Review*, 60: 586–611, 1995.

⁸⁰ BELLO 2017b.

en un estudio del Reino Unido en 2007/2008⁸¹ además de los varios estudios citados de OECD, del Banco Mundial y de IOM. Además, tal como se ve en el libro de estudios comparativos de políticas públicas de Philip Haynes, Austria, Alemania, Suecia, Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos, también durante el periodo más fuerte de la crisis económica, han preferido políticas de estabilidad a políticas de austeridad⁸². Aunque estos son países con economías fuertes, estas políticas de estabilidad pueden haber sido la clave para la salida más rápida de la crisis financiera de estos países comparada con otros Estados europeos. Lo mismo está intentando ahora el gobierno Gentiloni en Italia con algunas importantes políticas de ayuda a los estudios universitarios que han vuelto a ser gratuitos para categoría de estudiantes que pertenecen a las clases más pobres del país, la cual cosa también afecta a muchos hijos de inmigrantes.

Los inmigrantes además crean negocios, llevan nuevas ideas, abren cuentas de ahorros, alquilan casas. Si se les pone en situación de hacerlo con dignidad y recursos, son un gran incentivo para movilizar capital económico, humano, cultural y social. Pero el Estado tiene el deber de procurar mayores recursos para los servicios básicos de una sociedad. No se pueden recortar los gastos del Estado en los servicios de salud y de educación pública, porque en Europa la gente cree en los valores de un Estado del bienestar que provee a todos unos derechos sociales fundamentales⁸³. Al quitarles a los ciudadanos europeos estos servicios, se pueden producir unas tensiones sociales que se reflejan negativamente en las relaciones humanas⁸⁴. Por eso, se tienen que encontrar los recursos en otros sectores; por ejemplo, una reglamentación del sector privado, sobre todo las multinacionales que no contribuyen al bienestar del Estado con sus tasas o con una notable creación de empleo y que más se aprovechan de las ventajas de la economía global y la explotación del trabajo que ha creado y está creando la exclusión social.

Para integrar positivamente a los inmigrantes, también se precisa tener confianza en ellos y tenerles un trato justo. No crear discriminación y violencia y recriminación desde el principio de sus estancias. No seguir discriminándole en cada ocasión que la frontera se manifiesta, en los aeropuertos, en los controles. A partir de la frontera, y en cualquiera de sus manifestaciones, el trato tiene que ser marcado por la dignidad y el respeto que precisa la

⁸¹ Select Committee on Economic Affairs, «Economic Impact of Immigration: 1st Report of Session 2007-08», Volume 2 Great Britain. Parliament. House of Lords, Londres, 2008.

⁸² HAYNES, Philip, *Public Policy beyond the Financial Crisis: An International Comparative Study*. Routledge, London & New York, 2012.

⁸³ BUSSEMAKER, Jet, «Citizenship and Welfare State Reform in Europe», Routledge, Londres y Nueva York, 2005. VAN OORSCHOT, Wim, «Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states», *Journal of European Social Policy*, 16(1), 2006.

⁸⁴ Bello, 2017a, cit.

persona humana y que están establecidos en las convenciones del derecho internacional.

Tal como aquellos que operan en las fronteras y en todas sus manifestaciones, también el resto de la ciudadanía y de igual manera los inmigrantes deben ser educados hacia un nuevo tipo de relación con la diversidad, que sea abierta e inclusiva. El hecho de que también los inmigrantes mismos tienen que ser educados hacia una política socio-cultural inclusiva es indudablemente importante porque también en sus países de origen puede que ellos hayan aprendido a partir de una educación discriminante y excluyente y un país europeo tiene que cerciorarse de que todas las personas que viven en su territorio tengan una cultura inclusiva. Eso explica la importancia del Interculturalismo, que es decir, un marco de inclusión de las personas que componen una sociedad que está enfocado hacia el Diálogo Intercultural. Efectivamente, el marco de la Seguridad Humana no puede ser completo si no se actúa pidiéndole a todos el mismo trato y las mismas pautas de apertura y de inclusión en un clima de Diálogo Intercultural.