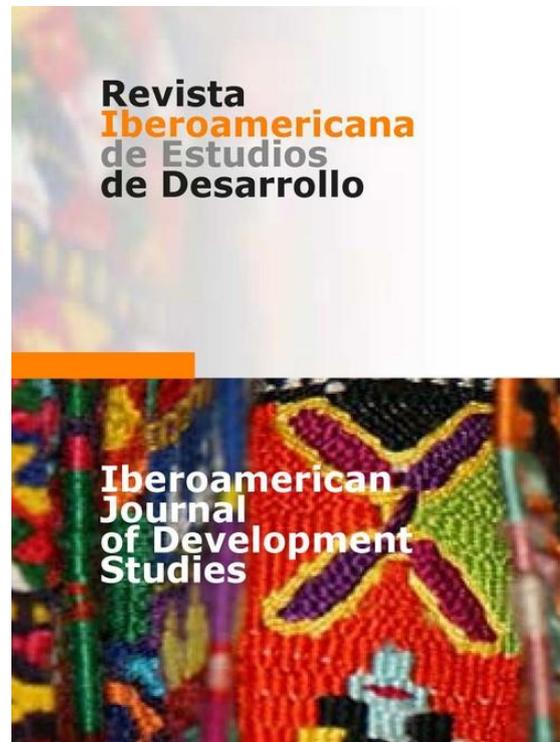

ACCEPTED MANUSCRIPT

***Migración, desarrollo y
condicionalidad: marcos
políticos y narrativos***

Augusto Delkáder-Palacios



To appear in: Iberoamerican Journal of Development Studies

Please cite this article as: Delkáder-Palacios, A. (2024). Migración, desarrollo y condicionalidad: marcos políticos y narrativos. Iberoamerican Journal of Development Studies, forthcoming. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.10477

This is a PDF file of an unedited manuscript that has been accepted for publication. As a service to our readers we are providing this early version of the manuscript. The manuscript will undergo typesetting, and review of the resulting proof before it is published in its final form. Please note that during the production process errors may be discovered which could affect the content, and all legal disclaimers that apply to the journal pertain.

Migración, desarrollo y condicionalidad: marcos políticos y narrativos

Migration, development, and conditionality: policy and narrative frameworks

Augusto DELKÁDER-PALACIOS
adelkader@ucm.es
Universidad Complutense de Madrid
(España)

Abstract/Resumen

- 1. Introducción**
- 2. Fundamentos del vínculo entre migración y desarrollo: una relación compleja**
- 3. Marcos políticos del nexo migración-desarrollo: enfoques restrictivo, selectivo y expansivo**
 - 3.1. El enfoque restrictivo**
 - 3.1.1. El enfoque restrictivo en la Unión Europea**
 - 3.2. El enfoque selectivo**
 - 3.2.1. El enfoque selectivo en la Unión Europea**
 - 3.3. Enfoque expansivo**
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

Recepción/received: 20.1.2023 Aceptación/accepted: 27.2.2024

Resumen

Con este estudio, se tiene por objeto ofrecer una mejor comprensión conceptual sobre la relación entre la migración y el desarrollo. Para ello, analizaremos el *framing*¹ de la migración como elemento central de los enfoques y las políticas sobre migración y desarrollo. Identificaremos tres marcos donde se encuadra la migración, que derivan en tres enfoques o marcos políticos sobre migración y desarrollo: el «enfoque restrictivo», el «enfoque selectivo» y el «enfoque expansivo». Pondremos el foco en las motivaciones y efectos políticos que tienen estos enfoques sobre migración y desarrollo y, particularmente, en lo relativo a la condicionalidad migratoria. Finalmente, situaremos el análisis en el caso de la Unión Europea.

Palabras clave: migración, desarrollo, condicionalidad, marcos políticos, marcos narrativos.

Abstract

This study aims to offer a better conceptual understanding of the relationship between migration and development. To do this, we will analyze the framing of migrations as a central element of approaches and policies on migration and development. We will identify three frames on migration that lead to three approaches or policy frames on migration and development: the «restrictive approach», the «selective approach», and the «expansive approach». We will focus on the motivations and political effects of these migration and development approaches and, particularly, in relation to migration-related conditionality. Finally, we will place the analysis in the case of the European Union.

Keywords: migration, development, conditionality, political frames, narrative frames.

¹ En castellano puede traducirse como «encuadre» o «enmarcado», en referencia al proceso por el que un fenómeno es ubicado dentro de un marco o esquema de interpretación, con el objetivo de influir en la percepción de dicho fenómeno. Esta cuestión se explica con mayor detalle en el epígrafe 3 del presente trabajo.

Introducción

Con el presente trabajo, se tiene como objetivo ofrecer una comprensión general de la relación entre la migración y el desarrollo mediante la formulación de una herramienta teórica con la que se sintetizan las diferentes formas del nexo migración-desarrollo. Dicha herramienta teórica está constituida por tres enfoques o marcos políticos de migración y desarrollo: el «enfoque restrictivo», el «enfoque selectivo» y el «enfoque expansivo».

Si bien el nexo migración-desarrollo ha sido analizado por diferentes autores destacando, por ejemplo, a Sørensen *et al.* (2003), nuestra aportación consiste en una nueva categorización teórica, producto de un trabajo de síntesis e innovación, en el que se incorporan nuevas perspectivas, enfoques y dimensiones.

Nuestra pretensión es que la herramienta teórica desarrollada pueda ser empleada para el desarrollo de investigaciones empíricas sobre migración y desarrollo relativas a los diferentes tipos de actores (nacionales o transnacionales), procesos y políticas públicas.

Además de la mencionada contribución teórica, realizamos también una contribución empírica. En particular, situamos nuestro análisis en el contexto de la Unión Europea (en adelante, UE): desde los orígenes de la política migratoria en la década de los noventa hasta la actualidad. De este modo, buscamos explicar cuáles han sido los enfoques de migración y desarrollo que han servido de fundamento para las políticas de migración y desarrollo en la UE.

Las preguntas que guían nuestra investigación son las siguientes: «¿Cuáles son los diferentes marcos sobre la migración?», «¿qué es el nexo migración-desarrollo?», «¿qué variantes existen del enfoque de migración y desarrollo?», «¿por qué existen y cómo se forman los enfoques de migración y desarrollo?», «¿qué efectos políticos tienen?» y «¿qué enfoque de migración y desarrollo ha sido dominante en el caso de la UE y por qué?».

En nuestra hipótesis, se establece que los marcos donde se encuadra la migración determinan los enfoques o marcos políticos sobre migración y desarrollo. Asimismo, existen tres marcos sobre la migración: la «migración como problema de seguridad», la «migración selectiva» y la «migración como oportunidad de desarrollo y ejercicio de derechos». Cada marco da lugar a un enfoque de migración y desarrollo. Finalmente, en el caso de la UE, predomina el enfoque restrictivo de migración y desarrollo y, en menor medida, el enfoque selectivo.

Planteamos, en este punto, el enfoque teórico que fundamenta este trabajo. Dada la importancia en nuestro estudio de los enfoques o marcos políticos, consideramos necesario plantear una definición al respecto. Siguiendo a Lavenex y Kunz (2008), los «enfoques» o «marcos políticos» son núcleos ideacionales de un campo político particular que contiene la interpretación dominante de un problema social e indica una guía para la acción. Los marcos tienen una naturaleza social e intersubjetiva, no individual y cognitiva, además de estabilidad y resistencia al cambio y especificidad. Contienen tanto información factual como dispositivos normativos. Los marcos o enfoques establecidos conforman percepciones e interpretaciones de actores e influyen en la acción política. Sin embargo, no todo es discurso. La emergencia e institucionalización de marcos es producto de visiones en conflicto y luchas políticas sobre hechos, valores, ideas, interpretaciones y consecuencias. Generalmente, se implantan los marcos de los actores más influyentes. Por ello, para comprender las dinámicas de los marcos, es esencial analizar la distribución del poder. Esta combinación de discurso, poder y contexto es lo que conocemos como «constructivismo estructuralista».

Finalmente, resulta necesario explicar la metodología de este estudio. Considerando los objetivos y el enfoque teórico adoptado, hemos escogido una investigación cualitativa e interpretativa. Este tipo de investigación permite responder con mayor solidez a nuestras preguntas de investigación, dado que se trata de preguntas que buscan comprender el *porqué* y el *cómo* del objeto de estudio. Buscamos explicar e interpretar nuestro objeto de estudio, lo cual justifica la elección de la metodología cualitativa.

El diseño metodológico se ha elaborado en coherencia con los objetivos de la investigación. Por ello, este trabajo tiene dos dimensiones: una teórica y una empírica. Por un lado, hemos formulado una herramienta teórica propia sobre la relación entre migración y desarrollo, pudiendo servir de base teórica para diferentes estudios de caso. Por otro, hemos planteado un estudio de caso analizado desde la herramienta teórica previamente desarrollada. El estudio de caso está delimitado geográficamente en la UE y temporalmente en el período: desde la década de los noventa hasta la actualidad. Además, ha tenido un diseño abierto y emergente.

En cuanto a las técnicas de investigación, hemos empleado el análisis documental de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias analizadas son documentos oficiales de la UE, la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU), la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, Acnur), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (en adelante, Undesa), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) y el Banco

Mundial. Las fuentes secundarias están constituidas por una variada selección de publicaciones académicas y de fuentes hemerográficas.

2

Fundamentos del vínculo entre migración y desarrollo: una relación compleja

Por un lado, estudiaremos las causas y consecuencias de la migración y su interrelación con el desarrollo. Por otro, profundizaremos en los elementos que evidencian que la migración puede concebirse como un factor de desarrollo. Finalmente, en el siguiente epígrafe, abordaremos los diferentes enfoques o marcos políticos existentes con relación al nexo migración-desarrollo.

De acuerdo con Lavenex y Kunz (2008) y Carling (2019), la versión inicial del concepto «nexo migración-desarrollo» es comúnmente atribuida al trabajo de Sørensen *et al.* (2002).² Este concepto hace referencia a la totalidad de mecanismos por los que las dinámicas de migración y desarrollo se afectan mutuamente (Carling 2017).

El análisis de Sørensen *et al.* (2003) tiene como punto de partida la desconexión y descoordinación existente entre las políticas de migración y las de desarrollo, que cuentan con centros de decisión y objetivos diferentes e, incluso, enfrentados. ¿Son compatibles los objetivos migratorios con los objetivos de desarrollo? La respuesta es que las políticas de migración y las de desarrollo pueden y deben coordinarse y conectarse, debido a la interrelación del desarrollo, los conflictos y los flujos migratorios. El diálogo entre estas políticas ofrece coherencia e impactos positivos para estos ámbitos de política, mientras que su separación resulta contraproducente.

Los orígenes más destacados en el estudio de las causas y características de las migraciones se encuentran en las denominadas «leyes de la migración» (Ravenstein 1885, 1889). Sin embargo, conviene valorar aspectos más ajustados a la realidad actual. A continuación, destacamos varias tendencias y dinámicas migratorias especialmente relevantes y nos apoyamos en datos empíricos que las sustentan.

En primer lugar, la migración es mayoritariamente interna y no internacional. Aproximadamente, un 75 % es migración interna y un 25 %, migración internacional (Undesa 2017, Knomad 2019, Banco Mundial 2016).

² El artículo «The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options» fue traducido al castellano en 2003 como parte de la obra colectiva editada por CIP-FUHEM *La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación* (Zúñiga 2003).

En segundo lugar, los flujos migratorios que sí son internacionales son mayoritariamente intrarregionales y sur-sur, de acuerdo con los datos de la OIM (2018). Habitualmente se producen entre países vecinos del sur global.

En tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, las migraciones intercontinentales sur-norte representan un porcentaje muy bajo de la movilidad humana; por ejemplo, en el caso de la UE, solo el 2 % de la población migrante procede de África (Undesa 2017); todo ello muy a pesar del muy extendido mito de la invasión de migrantes africanos a Europa, explicado por De Haas (2008).

En cuarto lugar, la movilidad sur-norte de África a la UE presenta una ratio de migración regular-migración irregular de 206:1 (Schöfberger 2019). Por tanto, por cada persona que migra de manera irregular, 206 lo hacen de manera regular; es decir, solo en torno a un 0,5 % de las migraciones hacia la UE son irregulares.

En quinto lugar, dentro del bajo volumen de migración irregular respecto del fenómeno de la movilidad humana, la migración irregular mediante cruces no autorizados de frontera es muy inferior a la que se produce por estancias tras la expiración de visados (Castillejo 2017). En definitiva, la migración sur-norte, intercontinental e irregular mediante cruces no autorizados de frontera es un fenómeno muy reducido en lo referido a la movilidad humana contemporánea. Por tanto, el foco de determinadas políticas migratorias en la migración irregular sobredimensiona dicho fenómeno, tal y como veremos al explicar el enfoque restrictivo de migración y desarrollo.

En sexto lugar, la migración es gradual y escalonada. Siguiendo a Todaro (citado en Domínguez 2019), en una primera fase se produce la migración rural-urbana interna y, en una segunda, la migración urbana-urbana internacional. Además, en esta segunda fase la mayor parte de los flujos migratorios son intrarregionales y sur-sur, es decir, entre países en desarrollo (OIM 2018). Por tanto, los flujos migratorios intercontinentales sur-norte, particularmente con origen en África y destino a la UE, son muy minoritarios.

En séptimo lugar, como señalamos a continuación, la migración es una pieza integrada en los procesos de desarrollo y no una consecuencia de fallas de desarrollo. Prueba de ello es que se incrementa cuando lo hace el comercio, la industria y el transporte. En coherencia con lo anterior, la migración evoluciona según lo hacen los sistemas globales de producción y la división internacional del trabajo. Esto mismo es apuntado por Sørensen *et al.* (2003), al señalar que no inician mayoritariamente proyectos migratorios quienes viven en los países menos adelantados (PMA), sino quienes provienen de países o regiones incorporados a las redes mundiales de producción, comercio e información. Siguiendo a Domínguez (2019), desde la economía política internacional, las migraciones pueden concebirse como el resultado de la dinámica del capitalismo

racializado global y de la acumulación por desposesión en origen, mientras que, desde la teoría de los sistemas migratorios, se entendería como una transición de la movilidad integrada en los procesos de desarrollo como transformaciones estructurales nacionales.

Tanto Akerman (1976), con la idea de la «curva migratoria», como Martin (1993), con la noción de «joroba migratoria», mostraron la cuestión anterior evidenciando que, al incrementarse los niveles de desarrollo, aumenta la migración a corto y medio plazo, porque se dispone de más recursos para migrar y son más elevadas las expectativas. Sin embargo, la migración vuelve a reducirse una vez se consolidan niveles de desarrollo elevados. Por ello, la relación entre la migración y el nivel de desarrollo adopta una forma de «U» invertida (Clemens 2014, 2017) con tres fases: una primera fase con niveles bajos de desarrollo y de migración (presente), una segunda fase con niveles medios-bajos de desarrollo y flujos migratorios crecientes (medio plazo) y una tercera fase (largo plazo) con niveles medios-altos de desarrollo con flujos migratorios decrecientes. En definitiva, los avances en materia de desarrollo hacen que la migración aumente y disminuya en diferentes momentos del tiempo.

Por otro lado, las migraciones tienen diferentes tipos de efectos en las sociedades de origen y destino. Se dan cambios en las características socioeconómicas generales, en los mercados locales de bienes y servicios, en los mercados laborales, en el medio ambiente y en la demografía, entre otros (Sørensen *et al.* 2003).

Para considerar a los procesos migratorios como un factor de desarrollo, es imprescindible reconocer la movilidad como una forma de buscar medios de vida o sustentos, es decir, una manera de mantener la vida. Bajo esta concepción, la «movilidad» es una estrategia de lucha contra la pobreza. Esto debería empujar a que las políticas de ayuda incorporaran este fenómeno en sus acciones (Sørensen *et al.* 2003), cuestión que no está sucediendo. Otras apreciaciones van más allá, al considerar desde el enfoque de derechos que la movilidad no es solo una estrategia de búsqueda de medios de vida, sino una dimensión de los derechos humanos que permite ampliar las capacidades de las personas (PNUD 2009), es decir, la agencia de la población migrante y refugiada. Esta visión del PNUD se basa en el denominado «enfoque de capacidades» del Premio Nobel de Economía Amartya Sen (Sen 1989, 1999), donde se conectan libertades sustantivas, desarrollo y movilidad. También destaca la contribución a este enfoque realizada por Nussbaum (1988, 2011). Según todo lo anterior, el sesgo sedentario en el que se basan las políticas orientadas a restringir la migración es un claro obstáculo para el objetivo de la lucha contra la pobreza y para el ejercicio de los derechos humanos.

Destacan tres claros ámbitos de contribución de la migración al desarrollo. Todas ellas tienen que ver con las actividades transnacionales de las diásporas, es decir, de la ciudadanía que

reside fuera de su país de nacimiento. En primer lugar, se encuentran las remesas, que son una vía de ingresos fundamental, teniendo un peso porcentual muy relevante en no pocos países en desarrollo. Por un lado, su volumen es muy superior a la ayuda. Puede incluso triplicar a la ayuda oficial al desarrollo (en adelante, AOD) a nivel global (Martin-Shields *et al.* 2017). Por otro, su regularidad es superior a la inversión extranjera directa. Las remesas benefician tanto a los receptores directos (generalmente familias) como a los indirectos (comunidades) por su rol dinamizador de la economía. Sin embargo, su distribución es desigual, ya que la mayor parte de estos flujos económicos se dirige a países de renta media-baja (América Latina y el Sudeste Asiático) y no a los de renta baja o muy baja (África Subsahariana). Ello se debe a los factores ya explicados sobre el origen y las causas de la migración. En un sentido más amplio, las diásporas no solo envían remesas; también están implicadas en actividades políticas, económicas y culturales en origen y en destino. Por ello, son un agente clave de transformación y de codesarrollo de sus países de procedencia, entendiendo esto último como las estrategias para que la migración y las políticas de desarrollo se beneficien mutuamente. En segundo lugar, se hallan las actividades empresariales transnacionales, que frecuentemente consisten en el establecimiento de partenariados comerciales y de servicios. El impacto socioeconómico de estas iniciativas depende del capital humano, financiero y social de sus promotores, quienes residen en el extranjero, o bien han retornado recientemente a su país de origen. En las remesas y en las actividades empresariales, es crucial la intervención de las políticas de migración y desarrollo, para lograr que ambas fuentes de ingresos se distribuyan equitativamente en la sociedad. Los migrantes contribuyen al desarrollo de su país de origen permaneciendo en el extranjero o retornando. Su compromiso con sus países natales se mantiene, aun después de largas estancias en el exterior. De hecho, la elevada capacidad de inversión y la influencia política internacional de las diásporas motiva a los gobiernos de origen a estrechar sus contactos con estos colectivos. Esto nos lleva al tercer ámbito: la presión política. Las diásporas suelen organizarse en redes políticas de alcance transnacional, con capacidad para ejercer presión política en sus países natales. Suelen estar motivados por los incentivos políticos y económicos ofrecidos por los gobiernos de origen, la competición electoral y los conflictos internos (Sørensen *et al.* 2003).

3

Marcos políticos del nexo migración-desarrollo: enfoques restrictivo, selectivo y expansivo

Antes de analizar los marcos políticos del nexo migración y desarrollo, debe recordarse un aspecto teórico relevante ya presentado en el epígrafe introductorio de este trabajo. Se trata de los enfoques o marcos políticos, entendidos como las «ideas centrales» de un campo político específico que contienen la interpretación dominante de un problema social y la guía para la acción. Además, son sociales e intersubjetivos, porque se construyen a partir de la interacción entre sujetos en un contexto determinado e incluyen tanto hechos como elementos normativos. Por todo ello, los marcos conforman las percepciones e interpretaciones de los actores políticos. Junto a la mencionada dimensión discursiva, debe considerarse la dimensión del poder. Los marcos se implantan en función del resultado de las luchas y conflictos sobre hechos, valores, ideas e interpretaciones, lo que dependerá de la distribución del poder. Por ello, habitualmente se institucionalizan los marcos de los actores con más poder (Lavenex y Kunz 2008). ¿Cómo aplicar la cuestión de los enfoques o marcos políticos al campo de la migración?

Según Czaika y De Haas (2013) y Jobert (2001), la política migratoria es objeto de coaliciones discursivas, en referencia a los acuerdos entre actores en torno a una definición común y públicamente declarada sobre un problema u objetivo político. En ellas, más que una adhesión por valores compartidos, cada actor persigue sus intereses, que pueden incluso ser contradictorios. Esta noción está directamente conectada con el ya explicado concepto de «campo» de Bourdieu, destacando la existencia de luchas *en* y *entre* campos. En definitiva, como señaló Bourdieu (citado en Buzan *et al.* 1998), el *speech act* es una combinación de lenguaje y sociedad.

Existen diferentes enfoques o marcos en los que se conceptualiza, de manera divergente, la relación entre migración y desarrollo. Estos enfoques generan, a su vez, prácticas políticas contrapuestas. De Haas (2010) distingue entre el «enfoque optimista» y el «enfoque pesimista»; Schöfberger (2019), entre el «enfoque de oportunidad» y el «enfoque de amenaza», y Lavenex y Kunz (2008), entre la «migración como problema de seguridad» y la «migración como oportunidad de desarrollo».

En la tabla 1, mostramos la conocida clasificación de las corrientes teóricas que explican la relación entre migración y desarrollo formulada por De Haas (2010).

Optimistas de la migración	Pesimistas de la migración
Funcionalismo	Estructuralismo
Neoclásica	Neomarxismo
Modernización	Desintegración

Transferencia neta norte-sur	Transferencia neta sur-norte
Fuga de cerebros	Fuga de cerebros
Más igualdad	Más desigualdad
Remesas	Consumo
Desarrollo	Dependencia
Menos migración	Más migración

Tabla 1

Visiones opuestas sobre migración y desarrollo

Fuente: elaboración propia a partir de De Haas (2010).

Por su parte, para Sørensen *et al.* (2003), los enfoques o lógicas políticas son los supuestos en los que se fundamentan los conglomerados de intervenciones de los países de origen y destino de la migración y de las organizaciones internacionales. Dichos conglomerados de intervenciones son definidos como «sistemas políticos de migración y desarrollo». Como explicamos a continuación, el marco de la migración es lo que determina los enfoques y las respectivas prácticas políticas de migración y desarrollo. Las tres lógicas políticas son el cierre y la contención, la selección y el transnacionalismo.

En nuestra propuesta acerca de la relación entre migración y desarrollo, se sintetizan y enriquecen las comprensiones anteriores. Consideramos que existen tres enfoques sobre migración y desarrollo: el «enfoque restrictivo», el «enfoque selectivo» y el «enfoque expansivo». En la figura 3, ubicada al final de este epígrafe, se sintetizan los tres enfoques sobre migración y desarrollo. A continuación, explicamos en detalle los tres enfoques.

3.1. El enfoque restrictivo

En el «enfoque restrictivo», se parte del supuesto de que la migración es un hecho problemático para la seguridad de los países de destino y para el desarrollo de los países de origen. Observar las migraciones desde la óptica de la seguridad es lo que se conoce como la «securitización de las migraciones» (Huysmans 2000). Esta perspectiva se basa en la teoría de la securitización, de Buzan, Waever y De Wilde (1998), donde se explica cómo un fenómeno ordinario puede ser

enunciado como un asunto de seguridad que implique una amenaza existencial para un objeto referente, reclamando medidas extraordinarias.

En la aproximación del enfoque restrictivo, se reproduce la tensión schmittiana «dentro-fuera», siendo el interior seguro y ordenado, espacio para el contrato, y el exterior inseguro y desordenado, espacio para el conflicto (Bigo 2008, 2002). El propio Bigo hace referencia a la potencia narrativa y simbólica de un agente externo (migrante) penetrando en el interior de un cuerpo (comunidad política). Por todo lo anterior, el objetivo es el control migratorio. La propuesta consiste en cerrar al máximo posible las fronteras, para evitar la afluencia de migración a los países desarrollados y que esta sea contenida en los países en desarrollo. La «política de desarrollo» se concibe como una mera herramienta subordinada al mencionado objetivo migratorio, bajo la premisa de «más desarrollo, menos migración». Esto es lo que entendemos como «condicionalidad migratoria de la política de desarrollo». El paradigma del control migratorio y de la securitización de las migraciones es lo que da lugar a la condicionalidad migratoria de la política de desarrollo.

En este punto conviene plantear nuestra formulación del concepto de «condicionalidad», ya que la condicionalidad migratoria debe enmarcarse en la comprensión más amplia del significado de la condicionalidad. En este estudio, concebimos la «condicionalidad de la ayuda» como una manifestación de la desigual distribución del poder material e ideacional en la sociedad internacional, que se traduce en una práctica de los países enriquecidos, y de organismos internacionales en los que ven representados sus intereses, para imponer de forma abierta u oculta criterios de orden político y económico y ejercer dominación sobre los países empobrecidos, como contraprestación por la transferencia de recursos económicos y capacitación técnica. La condicionalidad migratoria, además de ayudar a definir y delimitar la relación entre la migración y el desarrollo, supone una expresión del ejercicio del poder entre actores políticos.

Las medidas políticas y operativas en los lugares de tránsito y destino tienen que ver con el control de fronteras, incrementando la vigilancia, interceptando migrantes, imponiendo visados, buscando la colaboración de «países tapón» y firmando acuerdos de readmisión. Adicionalmente, en destino se toman medidas restringiendo el acceso al mercado laboral y a servicios de sanidad o educación para, de este modo, disuadir la migración. En origen se otorga AOD, pero se imponen condiciones para que los países socios controlen los flujos migratorios y acepten el retorno de sus nacionales. Como consecuencia, la política de desarrollo tiende a focalizarse en regiones y países según su importancia relativa a la migración y no por sus necesidades de desarrollo. Este modelo tiene una elevada aceptación en los países de destino y reduce costes, porque externaliza la responsabilidad del control migratorio en terceros países. Sin embargo, fomenta la xenofobia, alimenta el negocio de los traficantes y no reduce la migración, porque no se abordan las causas,

pudiendo acentuarlas. El único «logro» alcanzado es alejar la migración de los países desarrollados (Sørensen *et al.* 2003).

Este enfoque o narrativa se apoya en y reproduce los mitos de la relación entre la migración y el desarrollo identificados por Domínguez (2019). Los dos primeros son coyunturales, el tercero y el cuarto, estructurales y los dos últimos son de políticas. Explicamos a continuación estos mitos y por qué son erróneos.

En el primer mito, se afirma que las migraciones internacionales han experimentado un crecimiento sin precedentes en las últimas décadas. Se trata de un mito porque el análisis de la evolución de la migración internacional desde inicios del siglo XX hasta la actualidad muestra continuidad y regularidad y no crecimientos acelerados. El porcentaje de migrantes sobre la población mundial ha sido muy estable los últimos cien años, situándose entre el 2 y el 3,4 %. El aumento en el número total de migrantes, de 35,7 millones en 1910 (McKeown 2004) a 266 millones en 2018 (Undesa 2017, Knomad 2019), se explica por la dinámica de crecimiento demográfico mundial.

En el segundo mito, se considera que la causa del aumento reciente de la migración es la crisis climática y la «crisis de los refugiados». La crisis de políticas migratorias y de asilo de 2015 convirtió a la migración en la primera preocupación de los europeos, según datos del Eurobarómetro sobre opinión pública. Por otro lado, aunque la población migrante por motivos climáticos aumentará en el futuro, será una migración interna o intrarregional, pero difícilmente intercontinental, por su alta vulnerabilidad económica.

El tercer mito apunta a que la pobreza es la causa profunda de la migración y que, por este motivo, son los pobres de los países pobres quienes más migran. La historia (y el presente) de la migración muestra que, debido a razones económicas, los más pobres migran sobre todo internamente, ni tan siquiera a los países vecinos y, menos aún, a otros continentes. Como indica el Undesa (citado en Domínguez 2019), de África proceden tan solo el 14 % del total de migrantes internacionales y, en el caso de Europa, esta cifra desciende al 2 %. Como ya se señaló, la migración no es producto de la pobreza, sino un factor de desarrollo integrado en procesos de cambio estructural de las economías. Dichos procesos se caracterizan por la incorporación de los sistemas económicos a las cadenas globales de producción, comercio e información, así como al aumento en los niveles de educación. La pobreza no solo no causa, sino que restringe la migración.

En el cuarto mito, se señala que el desarrollo reduce la migración, concibiendo que son elementos sustitutivos. Esto contradice el funcionamiento tanto de las dinámicas migratorias como de los procesos de desarrollo. En definitiva, si el desarrollo y la correspondiente mejora de ingresos, expectativas y capacidades es lo que genera más migración y no la pobreza, como se explica con el

concepto de la «joroba migratoria», es erróneo pensar que el desarrollo pueda reducir la migración. Sucede justo al contrario. Una de las explicaciones más sólidas de esta idea es la desarrollada por De Haas (2007), en su obra *Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration*.

El quinto mito es que la AOD puede ser útil para reducir la migración. Se fundamenta en los mitos tres y cuatro y tiene dos dimensiones: por un lado, da por sentado que la AOD aumente los niveles de desarrollo, a pesar de que la evidencia muestra que la ayuda tiene un impacto limitado (Clemens y Postel 2018) o es incluso perjudicial para el desarrollo de África, como se defiende en enfoques más críticos desde visiones ultraliberales, donde se apuesta por la primacía del comercio y la autorregulación del mercado (Moyo 2011). Por otro, se entiende que la AOD frenará la migración, pese a que en la bibliografía se muestra lo contrario: el aumento de AOD se relaciona con aumentos en las tasas de migración.

Finalmente, en el sexto mito, se sostiene que la migración es una amenaza de seguridad para los países de destino. Se trata del marco negativo con el que se define la migración como un problema de seguridad. Ello es consecuencia los procesos de securitización de las migraciones, que provocan giros en la opinión pública respecto de las percepciones sobre la migración.

En conclusión, en el enfoque restrictivo, se concibe la migración desde la óptica de la seguridad, lo que nos conduce al nexo migración-seguridad, es decir, a una migración securitizada. Tiene una orientación nacional y de fronteras rígidas. Además, se basa en un diagnóstico erróneo sobre las causas de la migración, por lo que se plantea una relación equivocada, negativa e instrumental entre la migración y el desarrollo, que origina la condicionalidad migratoria. Esta aproximación ha sido desarrollada por Ceccorulli y Lucarelli (2017), aplicada al contexto de la UE, definida como «narrativas de seguridad sobre la migración». Asimismo, ha sido conceptualizada por Schöfberger (2019), bajo la denominación de «marcos narrativos de migración-seguridad» con enfoque nacional y de fronteras sólidas. Lo definimos como «enfoque restrictivo entre migración y desarrollo».

3.1.1. El enfoque restrictivo en la Unión Europea

En el caso de la UE, el enfoque restrictivo ha dominado la orientación y la práctica de la política migratoria y de la política de desarrollo desde la década de los noventa. Debe matizarse que el enfoque restrictivo ha coexistido con el enfoque selectivo, tal y como explicamos en el siguiente epígrafe.

El enfoque restrictivo en la UE tiene dos ejes principales: por un lado, la securitización de la migración y el paradigma del control migratorio y, por otro, la condicionalidad migratoria de la

política de desarrollo. Siguiendo a Huysmans (2000, 2006), la libre circulación, establecida por el Acuerdo de Schengen y el mercado interior, ha implicado la combinación de la disolución de las fronteras interiores con el fortalecimiento de las fronteras exteriores. La migración se ha ubicado conceptual e institucionalmente en el campo de la seguridad, lo que ha conducido a su securitización. Por ello, es un ámbito tratado dentro de los asuntos de interior en el Parlamento Europeo, en el Consejo y en la Comisión Europea, junto a otras amenazas a la seguridad como el terrorismo o el crimen organizado, entre otros (Delkáder-Palacios 2021). Concebida la migración como una amenaza, desde sus orígenes la política (anti)migratoria ha tenido como objetivo reducir dicho fenómeno poniendo el foco en dos aspectos específicos: la gestión de fronteras y las deportaciones.

Lo anterior conforma el denominado «paradigma del control migratorio» (Cornelius *et al.* 1994). Ahora bien, la política migratoria de la UE tiene una doble dimensión: por un lado, la dimensión interna, inaugurada por el Acuerdo de Schengen y, por otro, la dimensión externa, inaugurada por el Consejo Europeo de Tampere de 1999 (Consejo Europeo 1999) y cada vez con mayor peso. Como explicamos a continuación, la dimensión externa hace que el paradigma del control migratorio evolucione hacia algo más complejo: el enfoque restrictivo de migración y desarrollo.

El protagonismo creciente de la dimensión externa de la migración en la UE tiene una causa clara: para alcanzar los objetivos del control migratorio mediante la gestión de las fronteras y las deportaciones, se hace imprescindible la cooperación de los terceros países de origen y tránsito de la migración. Esto ha sido definido como la «externalización del control migratorio», en referencia a las iniciativas de control migratorio de la UE de carácter extraterritorial y a través de terceros países (Lavenex y Uçarer 2002, Moreno-Lax y Lemberg-Pedersen 2019). Este proceso es especialmente relevante en los países que se encuentran en la vecindad más inmediata. De hecho, la vecindad sur y oriental son, probablemente, las áreas más relevantes de la acción exterior de la UE, vehiculadas en un esquema bilateral a través de la Política Europea de Vecindad y en un esquema multilateral, a través de la Asociación Euromediterránea (esta última centrada solo en la vecindad sur). La pregunta que surge entonces es la siguiente: «¿Cómo lograr la cooperación de los terceros países con los objetivos migratorios de la UE?».

Para lograr la cooperación de países como Marruecos o Turquía, por citar dos de los ejemplos más paradigmáticos, la UE ha ofrecido diferentes incentivos. Uno de ellos es la AOD, condicionada a la colaboración de estos países con los objetivos migratorios de la UE bajo dos principios muy explicitados a partir de 2015: «más por más» (a mayor cooperación migratoria, más AOD) y «menos por menos» (a menor cooperación migratoria, menos AOD), ambos presentes en

el Marco de Asociación con terceros países (Comisión Europea 2016). En el primer caso, hablamos de «condicionalidad positiva» y, en el segundo, de «condicionalidad negativa». Hay que apuntar que anteriormente ya había aparecido la condicionalidad migratoria en varias ocasiones como, por ejemplo, en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002 (Consejo Europeo 2002) o en el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad. A todo lo anterior hay que añadirle el «enfoque de las causas profundas de la migración», reforzado con la Agenda Europea de Migración (Comisión Europea 2015a), en el cual se afirma que los problemas de desarrollo son la causa de la migración y que, mediante la cooperación al desarrollo, puede reducirse la migración. En definitiva, los «principios de más por más y menos por menos» y el «enfoque de las causas profundas» plantean una política de desarrollo condicionada, desviada y subordinada a los objetivos del control migratorio de la UE (Concord 2018a, Delkáder-Palacios 2021). En dichas estrategias se asumen, por tanto, varios de los mitos de la migración anteriormente explicados.

Un resultado fácilmente visible de la condicionalidad migratoria es la asignación geográfica de la AOD de la UE, muy concentrada en los países de la vecindad, concretamente en los países más relevantes en términos migratorios y no en términos de desarrollo. De acuerdo con la OCDE (2023), Turquía y Marruecos han sido dos de los mayores receptores históricos de AOD de la UE, pese a existir otros países con mayores necesidades de desarrollo.

Otro resultado visible es el contenido y los objetivos de los fondos e instrumentos de la AOD. Si analizamos la evolución de los instrumentos financieros de la UE en este campo, encontramos presente en mayor o menor grado la condicionalidad migratoria. Algunos ejemplos son el Programa MEDA (en francés, Mesures d'Accompagnement), (1995-2006), el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (2007-2013), el Instrumento Europeo de Vecindad (2014-2020), el Fondo Fiduciario de la UE para África iniciado en 2015 o el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (en adelante, Ivdici), este último vigente desde 2021 hasta 2027, con un presupuesto de 79 500 millones de euros (Unión Europea 2021).

Pongamos el foco en los dos últimos instrumentos señalados. El Fondo Fiduciario de la UE para África fue una reacción a la crisis de gestión de política migratoria de 2015, destinado a financiar estrategias que vinculan abiertamente la migración y el desarrollo, desde el enfoque restrictivo, como la Agenda Europea de la Migración o el Marco de Asociación, con terceros países. Este fondo se financia mayoritariamente con el presupuesto de la política de desarrollo de la UE. Un ejemplo de una iniciativa financiada con el Fondo Fiduciario es el proyecto Apoyo a la Gestión Integrada de las Fronteras y de la Migración en Marruecos, por valor de 44 millones de euros e implementado por una entidad de la Cooperación Española, como es la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Fiaapp). Con este proyecto, se persigue

fortalecer las capacidades operativas de las fuerzas de seguridad de Marruecos, mediante la entrega de materiales policiales y de vigilancia relacionados con el control de las fronteras, tales como radares o vehículos, entre otros (Delkáder-Palacios 2021, Statewatch 2019, Gazzotti *et al.* 2023, Concord 2018b). En el caso del Ivdici, el enfoque restrictivo de migración y desarrollo se ha materializado en que el 10 % del presupuesto se destinará a la «gestión y gobernanza de la migración», con base en la Agenda Europea de la Migración y el «enfoque de las causas profundas» (Unión Europea 2021). La genérica categoría «gestión y gobernanza de la migración» incluye tareas de control migratorio y seguridad de las fronteras, cuya contribución al desarrollo de los receptores es nula.

3.2. El enfoque selectivo

En el enfoque selectivo, se plantea un enfoque más equilibrado entre el control migratorio y los derechos humanos de la población migrante y refugiada. La idea de fondo es que de forma «controlada» determinadas categorías de movilidad, fundamentalmente la migración cualificada y el asilo, pueden tener efectos positivos en origen y en destino. Se asume parcialmente la responsabilidad global compartida en materia de asilo y refugio. Además, es más sensible a la pobreza, la desigualdad y los conflictos, y los reconoce como las causas de la movilidad. Se plantea, al igual que en el enfoque restrictivo, un uso instrumental y condicionado de la política de desarrollo para reducir la migración. Sin embargo, la estrategia no consiste en controlar las fronteras, sino en abordar las causas profundas de la migración. Por tanto, también se asume la premisa de «más desarrollo, menos migración». Las medidas que se formulan en destino consisten en ofrecer canales para migración legal vinculada al trabajo cualificado, así como un sistema de asilo. Para la población migrante y refugiada «seleccionada», se implementan políticas de integración, mientras que, para la «no seleccionada», retorno y expulsión. En origen se ofrece AOD, pero no se imponen las condiciones ligadas a objetivos migratorios, sino que se negocian con los países socios. Esta lógica suele percibirse positivamente en destino por la sociedad y por los grupos sensibilizados en la justicia global. Sin embargo, es paliativa, desigual por su carácter selectivo y una estrategia unilateral de los donantes (Carling 2019, Sørensen *et al.* 2003).

La anterior es una visión intermedia entre el «enfoque restrictivo» y el «enfoque expansivo», que explicaremos a continuación. Securitiza parcialmente la migración, ya que no la rechaza en su totalidad, e incorpora la condicionalidad migratoria del desarrollo. Ceccorulli y Lucarelli (2017) definen este enfoque como narrativa selectiva de la migración con planteamientos muy similares. En este trabajo, lo denominaremos «enfoque selectivo de migración y desarrollo».

3.2.1. El enfoque selectivo en la Unión Europea

En el ámbito de la UE, podemos encontrar varias políticas basadas en el enfoque selectivo. Nos detenemos en tres ejemplos significativos. El primero es la Directiva 2001/55/CE del Consejo de Protección Temporal, en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (Unión Europea 2001). Se trata de un instrumento legal que permite a la UE ofrecer protección de manera excepcional y temporal a personas desplazadas a quienes les sea de aplicación la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU 1951). La Directiva de Protección Temporal no se aplicó en 2015, con la llegada a la UE de un millón de personas procedentes mayoritariamente de Siria. Concurrió el requisito de la afluencia masiva de personas desplazadas con necesidad de protección internacional, pero no la voluntad política. Sin embargo, sí se aplicó en 2022-2023 con la llegada a la UE de 4,5 millones de personas procedentes de Ucrania (Consejo Europeo 2023a).

En el caso mencionado, la selección no consistió en seleccionar refugiados o trabajadores cualificados y rechazar migrantes económicos, sino algo más grave y contrario al derecho internacional sobre asilo y refugio: seleccionar refugiados ucranianos y rechazar refugiados sirios; es decir, no se selecciona según la categoría de persona en movimiento (migrante o refugiado), sino que, dentro de la misma categoría (refugiado), se selecciona por criterios de etnia, nacionalidad o religión, pese al carácter universal del Estatuto de los Refugiados y a que este instrumento precisamente combate estas formas de discriminación. Ilustra bien esta distinción que, en 2015, la terminología generalmente empleada fuera la de «crisis migratoria» por entidades como la Comisión Europea (2015b), el Acnur (2015), el Departamento de Seguridad Nacional (2015) o diferentes medios de comunicación (por ejemplo, France 24 [Riaño 2020] o BBC [Evans 2020]), a diferencia del caso de 2022-2023, donde los términos utilizados fueron «solidaridad» y «acogida».

El segundo ejemplo son los acuerdos de facilitación de visados entre la UE y los terceros países. En el marco de la Política Europea de Vecindad, la UE ha firmado acuerdos de facilitación de visados con países de la Vecindad Oriental, como Armenia o Azerbaiyán, con siete de los ocho países candidatos (Serbia, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Albania, Macedonia del Norte, Ucrania y Moldavia) y con uno de los dos países potenciales candidatos (Georgia). Sin embargo, llaman la atención las ausencias: por un lado, con Turquía, único país candidato con el que no se ha firmado un acuerdo de facilitación de visados; por otro, la Vecindad Sur en su conjunto, ya que toda la región del norte de África y Oriente Próximo carece de este tipo de acuerdos, con una única excepción: Israel (Consejo Europeo 2023b). A continuación, se muestra un mapa con los acuerdos

de facilitación de visados de la UE con terceros países, en sus diferentes modalidades. Nuevamente, se selecciona la migración conforme a criterios de nacionalidad, etnia o religión.

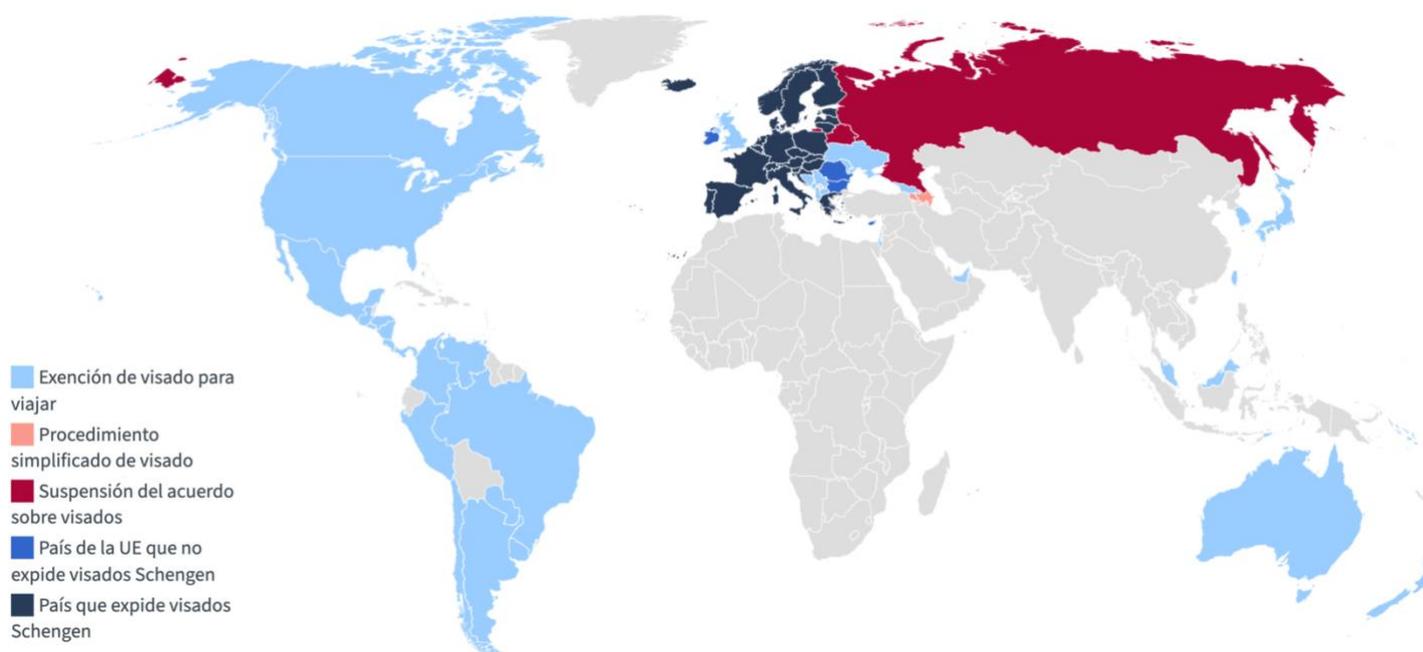


Figura 1

Mapa de los acuerdos de facilitación de visados de la UE

Fuente: Consejo Europeo (2023b).

El tercer ejemplo es el de la denominada Tarjeta Azul, regulada por la Directiva 2009/50/CE (Unión Europea 2009). Consiste en priorizar la llegada a la UE de trabajadores de alta cualificación. Algunos requisitos son la posesión de un contrato de trabajo de al menos un año y que la remuneración sea superior a 1,5 veces el salario medio anual bruto del Estado miembro en cuestión.

3.3. Enfoque expansivo

La lógica política del transnacionalismo se diferencia notablemente de las dos anteriores en sus fundamentos, objetivos y medidas. El supuesto aquí es que la migración no es un hecho problemático ni para la seguridad ni para el desarrollo. Apoyándose en el concepto universalista del derecho de ciudadanía mundial de Kant (1967 [1795]), la movilidad no se concibe como un hecho excepcional, sino común y presente en la historia de la humanidad, como demuestra la demografía histórica (Bacci 2012, Rodríguez y Grafton 2007, Lacomba 2008). Su objetivo es movilizar el potencial de desarrollo de la población migrante y las diásporas. Además, se busca equilibrar la

libertad de movimientos con la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ecológica de las comunidades, es decir, su capacidad de acogida. Se rechaza la premisa de «más desarrollo, menos migración» y se invierten los términos para defender otro supuesto: «más migración, más desarrollo». Se proponen medidas para fomentar el desarrollo, como el aumento de la AOD o la potenciación de todos los medios de vida, incluyendo los ligados a la movilidad, así como el alivio de la deuda y una apertura de los mercados a los productos de los países de origen. En destino, se procedería a relajar las políticas de control fronterizo, liberalizar el mercado laboral, aumentar las cuotas de asilo y facilitar el envío de remesas y la realización de actividades que contribuyan al desarrollo comunitario. En origen, se busca que la AOD no se seleccione por criterios estratégicos o de eficacia, sino por objetivos de desarrollo. Otras medidas consisten en facilitar la entrada de flujos de remesas e inversiones de las diásporas y potenciar su rentabilización. A nivel internacional esta perspectiva empuja a repensar las relaciones norte-sur y a reconocer y a apoyar las actividades de las diásporas, debiendo complementarse con las políticas de desarrollo. La fortaleza de este enfoque es que se buscan soluciones estructurales a largo plazo a las cuestiones de migración, desarrollo y seguridad: desde la interacción positiva migración-desarrollo. Sin embargo, puede ser perjudicial por el cortoplacismo de los gobiernos (Sørensen *et al.* 2003).

En este enfoque, se concibe la migración desde la óptica del desarrollo. Tiene una orientación transnacional, cosmopolita y de fronteras flexibles y se plantea una relación positiva entre la migración y el desarrollo. La política de desarrollo no es en esta visión un instrumento para reducir la migración, por lo que no conduce a la condicionalidad migratoria. El enfoque expansivo tiene tres fundamentos teóricos. Por un lado, se encuentra el influyente concepto de «codesarrollo», teorizado por Nair (1997) en un informe encargado por el Gobierno de Francia. Conviene realizar algunas matizaciones al respecto. El «codesarrollo» consiste en la coordinación e integración de la migración y el desarrollo para que los movimientos migratorios beneficien tanto a los países de origen como a los países de destino. Sin embargo, existe cierto consenso en que el «codesarrollo» no solo está relacionado con el «desarrollo internacional», sino también con el «control migratorio». De hecho, en el propio concepto de «codesarrollo», se explicita la cuestión de la gestión de los flujos migratorios. Además, ha servido de base para impulsar prácticas de condicionalidad de la política de desarrollo a objetivos de control migratorio en la UE. Pese a todo lo anterior, cabe destacar los intentos recientes por desvincular el «codesarrollo» del «control migratorio» (Gómez Galán *et al.* 2010, Cáritas 2006, Congde 2013, Gómez Johnson 2007). En definitiva, consideramos como fundamento teórico del enfoque expansivo el concepto de «codesarrollo», en referencia a las estrategias que refuerzan positivamente la migración y el desarrollo, sin incluir la dimensión del «control migratorio», que entendemos contraria al «desarrollo».

Los otros dos fundamentos del enfoque expansivo de migración y desarrollo son el «enfoque de capacidades» de Sen (1989) y la visión transnacional del concepto de «desarrollo» de Castles (2009).

Para Schöfberger (2019), el enfoque expansivo son marcos narrativos de migración-desarrollo, transnacional y de fronteras líquidas, conteniendo también elementos de las narrativas de valores y de la responsabilidad global (Ceccorulli y Lucarelli 2017). En este trabajo, lo denominamos «enfoque expansivo de migración y desarrollo».

El problema identificado por los enfoques de migración y desarrollo es que son dos ámbitos de política desconectados: por un lado, en la política de desarrollo, no se tiene en cuenta suficientemente el factor de la migración; por otro, en la política migratoria, no se consideran las necesidades de desarrollo de los países de origen y tránsito.

El enfoque restrictivo es securitario y tiene una base nacional. Pese a ello, sus prácticas políticas se apoyan en modelos de cooperación intergubernamental que han conectado a los principales actores e instrumentos de la política migratoria y la política de seguridad. Sin embargo, el enfoque expansivo es transnacional, pero no se ha traducido en prácticas políticas basadas en la cooperación entre los actores de la migración y el desarrollo, como las diásporas y los donantes, ni entre instrumentos, habiendo margen de mejora de la complementariedad entre AOD, ayuda humanitaria y remesas.

Como se explicó, el desarrollo como instrumento para reducir la migración no es eficaz ni deseable. Políticas, actores e instrumentos deben contribuir a la retroalimentación positiva entre migración y desarrollo, siguiendo a Sørensen *et al.* (2003), invitando a las diásporas a las conferencias de donantes, destinando más AOD a los PMA (que reciben menos remesas), concediendo permisos laborales a nacionales de terceros países y estableciendo sistemas de asilo ajustados al derecho internacional.

Dado que la pobreza, los conflictos, los sistemas globales de producción y la capacidad de agencia de la población migrante y los flujos migratorios son desafíos interdependientes, las respuestas políticas deben ser coherentes entre sí. Esta idea de coherencia debe trasladarse a las políticas de desarrollo, seguridad y migración, incluyendo actores e instrumentos. Esta cuestión se muestra gráficamente en la figura 2 del presente trabajo.

Deben privilegiarse los enfoques de desarrollo, pues son los únicos en los que se abordan la migración y los conflictos de forma estructural, a largo plazo y sostenible en el tiempo, mientras que los enfoques exclusivamente securitarios y/o humanitarios tienen un carácter paliativo y cortoplacista.

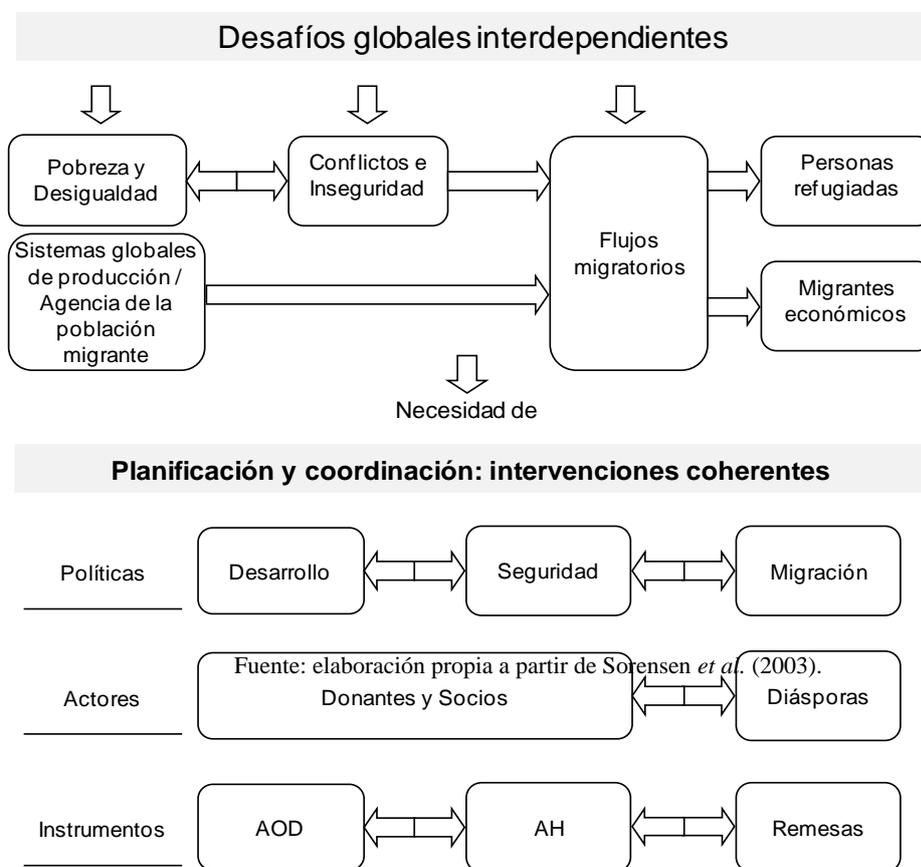


Figura 2

Pobreza, conflictos, sistemas globales de producción y flujos migratorios: desafíos interdependientes requieren intervenciones coherentes

Fuente: elaboración propia.

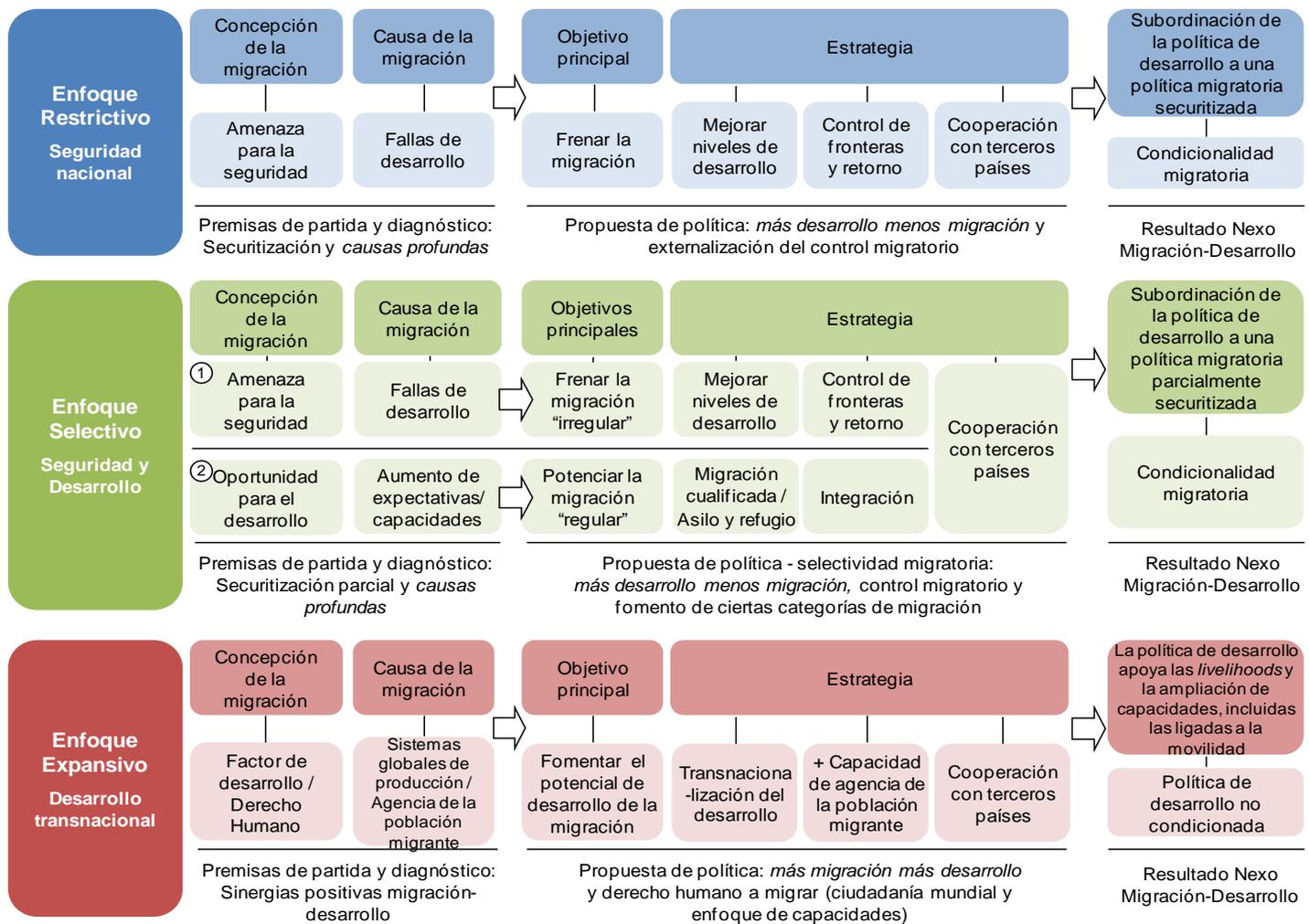


Figura 3

Enfoques del nexo migración-desarrollo: restrictivo, selectivo y expansivo

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El *framing* del fenómeno migratorio es el elemento nuclear en la conformación de los enfoques sobre migración y desarrollo y de la condicionalidad migratoria. Hemos identificado tres marcos sobre la migración que derivan en tres enfoques sobre migración y desarrollo: el «enfoque restrictivo», el «enfoque selectivo» y el «enfoque expansivo», tal y como se mostró en la figura 3. Este desarrollo teórico puede ser de utilidad para el desarrollo futuro de investigaciones sobre migración y desarrollo de diferentes tipos de actores, tanto nacionales como transnacionales, así como procesos políticos y políticas públicas.

En los enfoques «restrictivo» y «selectivo», la migración se enmarca como una amenaza para la seguridad. En consecuencia, la relación entre «migración» y «desarrollo» se basa en la condicionalidad migratoria, es decir, en la subordinación de la política de desarrollo a una política migratoria securitizada. En contraposición, en el enfoque expansivo, la migración se enmarca como un factor de desarrollo y como un derecho humano. En la política de desarrollo, se apoyan las estrategias de ampliación de medios de vida y capacidades, incluidas las ligadas a la movilidad. Desde esta perspectiva, no se pone en práctica la condicionalidad migratoria.

A la luz del caso escogido de la UE, podemos concluir que los marcos sobre migración determinan los enfoques o marcos políticos sobre migración y desarrollo. Como se señaló, el enfoque restrictivo y, en menor medida, el enfoque selectivo, ha sido predominante en el caso de la UE desde inicios de la década de los noventa, sirviendo de fundamento de las políticas de migración y desarrollo desde entonces. En particular, en la UE el marco negativo de la migración como problema de seguridad fundamenta el nexo migración-desarrollo, basado en el enfoque restrictivo.

Adicionalmente, nuestro desarrollo teórico nos permite aprender varios aspectos relevantes sobre la relación entre la migración y el desarrollo. Primero, la política de desarrollo no siempre logra mejorar los niveles de desarrollo. Segundo, la política de desarrollo tiene como objetivo la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza, pero no la reducción de las migraciones. Tercero, las causas de la migración no son fallas desarrollo, sino al contrario: avances en el desarrollo, por la incorporación de las economías a redes globales de producción, consumo, comercio, información y transporte; cuarto, lo anterior genera un aumento de las expectativas y de las capacidades económicas y sociales de las personas para migrar, es decir, de la capacidad de

agencia de la población migrante. Quinto, en consecuencia, la mejora de los niveles de desarrollo no reduce, sino que incrementa las migraciones, al menos a corto y medio plazo, tal y como demuestra la teoría de la «joroba migratoria». Sexto, la estrategia del enfoque de las causas profundas de reducir la migración mediante el desarrollo es contradictoria e ineficaz; ello se debe a que la reducción de la migración impacta negativamente en el desarrollo de los países de origen, al verse reducidas actividades transnacionales de las diásporas como las remesas, lo que, según este enfoque, aumentaría la migración, en vez de reducirla. Séptimo, es incompatible reducir la migración y fomentar el desarrollo, porque la migración es un factor de desarrollo. Por último, para impulsar el enfoque expansivo de migración y desarrollo, es preciso dessecuritizar la migración para su concepción como estrategia de desarrollo y como medio de ampliación de las capacidades. Para ello, es necesario incorporar los enfoques del codesarrollo (Nair 1997), el desarrollo transnacional (Castles 2009) y el enfoque de capacidades (Sen 1989) en las políticas de migración y desarrollo.

Pese a lo anterior, en el enfoque restrictivo, se parte de dos premisas erróneas, que contradicen estas evidencias. Primero, a partir de un sobredimensionamiento del fenómeno, se concibe la migración como un problema de seguridad. El objetivo es, por tanto, reducir el «problema» de la migración. Esto conduce a la securitización de las migraciones. Segundo, se plantea que la causa de las migraciones son las fallas de desarrollo por lo que, según esto, más desarrollo implicaría menos migración. Ambas premisas conducen a plantear un uso instrumental de la política de desarrollo, para reducir las migraciones. De este modo, se introduce una relación entre la migración y el desarrollo basada en la securitización y en la condicionalidad migratoria de la ayuda, con efectos negativos, tanto en términos de desarrollo como de migración.

Para finalizar, planteamos posibles líneas futuras de investigación. Con el objeto de realizar análisis empíricos con los que se explique por qué los actores optan por unos u otros enfoques y políticas sobre migración y desarrollo, pueden considerarse las siguientes cuestiones: por un lado, la posición de los actores en el sistema internacional, analizando la influencia en otros actores; por otro, las tradiciones políticas o la cultura política nacional como cuestión esencial para comprender el comportamiento diferenciado de los actores. Asimismo, las instituciones son un factor relevante, ya que pueden establecerse normas como freno o como impulso a la securitización y la condicionalidad. Finalmente, personalidades y liderazgos desempeñan un rol relevante que pueden inclinar la balanza hacia unos u otros enfoques y políticas sobre migración y desarrollo.

Bibliografía

- ACNUR (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS) (2015). 2015: el año de la crisis de refugiados en Europa. <https://www.acnur.org/es-es/noticias/historias/2015-el-ano-de-la-crisis-de-refugiados-en-europa>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- AKERMAN S (1976). Theories and methods of migration research. En: Runblom H, Norman H (eds.). *From Sweden to America: a history of migration*. University of Minnesota Press, Mineápolis, pp 19-75.
- BACCI ML (2012). *Breve historia de las migraciones*. Alianza, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (2016). *Migration and Development. A Role for the World Bank Group*. Banco Mundial, Washington.
- BIGO D (2002). Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives* 27:63-92.
- BIGO D (2008). Globalized (in)security. The field and the ban-opticon. En: Bigo D, Tsoukala A (eds.). *Terror, Insecurity, and Liberty*. Routledge, Londres, pp 10-48.
- BROWN S, GRÄVINGHOLT J (2016). *The Securitization of Foreign Aid*. Palgrave Macmillan, Houndmills.
- BUZAN B, WAEVER O, DE WILDE J (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner, Londres.
- CÁRITAS (2006). *Migración y codesarrollo: una propuesta innovadora*. https://ecuador.fes.de/fileadmin/user_upload/pdf/159%20MIGCODMIG162006_0454.pdf, acceso 1 de diciembre de 2023.
- CARLING J (2017). Thirty-six migration nexuses, and counting. <https://jorgencarling.org/2017/07/31/thirty-six-migration-nexuses-and-counting/>, acceso 20 de diciembre de 2022.
- CARLING J (2019). Key concepts in the migration-development nexus. En: *MIGNEX Handbook*, capítulo 2. Peace Research Institute Oslo. <https://www.mignex.org/publications/2-key-concepts-and-definitions-migration-development-nexus>, acceso 10 de diciembre de 2022.
- CASTILLEJO C (2017). *The EU Migration Partnership Framework: Time for a Rethink?* Discussion Paper 28/2017, German Development Institute.

- <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/199518/1/die-dp-2017-28.pdf>, acceso 12 de mayo de 2019.
- CASTLES S (2009). Development and Migration-Migration and Development: What Comes First? Global Perspective and African Experiences. *Theoria: A Journal of Social and Political Theory* 56 (21):1-31.
- CECCORULLI M, LUCARELLI S (2017). Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator* 52(3):83-102.
- CLEMENS M (2014). Does Development Reduce Migration? Working Paper 359. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/does-development-reduce-migration-working-paper-359>, acceso 5 de junio de 2019.
- CLEMENS M (2017). Migration Is a Form of Development: The Need for Innovation to Regulate Migration for Mutual Benefit. *Undesa Technical Paper*, 2017/8. <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/technicalpapers/docs/TP2017-8.pdf>, acceso 17 de abril de 2020.
- CLEMENS M, POSTEL H (2018). Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries. Policy Paper 119. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/deterring-emigration-foreign-aid-overview-evidence-low-income-countries>, acceso 29 de abril de 2020.
- COMISIÓN EUROPEA (2015a). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una agenda europea de la migración. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>, acceso 11 de diciembre de 2023.
- COMISIÓN EUROPEA (2015b). Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5596, acceso 5 de diciembre de 2023.
- COMISIÓN EUROPEA (2016). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52016DC0385>, acceso 11 de diciembre de 2023.
- CONCORD (2018a). Aidwatch 2018. Aid And Migration. The Externalisation of Europe's responsibilities. https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/CONCORD_AidWatchPaper_Aid_Migration_2018_online.pdf, acceso 11 de diciembre de 2023.

- CONCORD (2018b). ¿Asociación o condicionalidad? Supervisión de los Pactos sobre Migración y el Fondo Fiduciario de la UE para África. https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2018/04/EUTFReport2018_-español.pdf, acceso 11 de diciembre de 2023.
- CONGDE (2013). Documento Marco sobre la idea y las prácticas del Codesarrollo. https://coordinadoraongd.org/old/999/original/20111017_161047_CODE SARROLLO_castellano_impreso.pdf, acceso 1 de diciembre de 2023.
- CONSEJO EUROPEO (1999). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999. Tampere, 16 de octubre de 1999. <https://www.consilium.europa.eu/media/21053/consejo-europeo-de-tampere-conclusiones-de-la-presidencia.pdf>, acceso 7 de diciembre de 2023.
- CONSEJO EUROPEO (2002). Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 de junio de 2002. 13463/02. Bruselas, 24 de octubre de 2002. <https://www.consilium.europa.eu/media/20922/72639.pdf>, acceso 7 de diciembre de 2023.
- CONSEJO EUROPEO (2023a). Afluencia de refugiados procedentes de Ucrania. <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- CONSEJO EUROPEO (2023b). Política de visados de la UE. <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-visa-policy/#facilitation>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- CORNELIUS W, HOLLIFIELD JF (1994). Controlling immigration. A global perspective. Stanford University Press.
- CZAIKA M, DE HAAS H (2013). The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review* 39(3):487-508.
- DE HAAS H (2007). Turning the Tide? Why Development Will Not Stop Migration. *Development and Change* 38(5):819-841.
- DE HAAS H (2008). The Myth of Invasion: The Inconvenient Realities of African Migration to Europe. *Third World Quarterly* 29(7):1305-1322.
- DE HAAS H (2010). Migration and Development: A Theoretical Perspective. *International Migration Review* 44(1):227-264.
- DELKÁDER-PALACIOS A (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 8(2):172-201.

- DELKÁDER-PALACIOS A (2021). *Securitización y condicionalidad migratoria de la política de desarrollo: la Unión Europea y Marruecos (1999-2019)*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (2015). *La crisis migratoria y de refugiados en la UE y su impacto en el «espacio Schengen»*. <https://www.dsn.gob.es/es/crisis-migratoria-refugiados-ue-su-impacto-espacio-schengen>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- DOMÍNGUEZ R (2019). *Migración y desarrollo: mitos tóxicos e incoherencia de políticas en la Unión Europea*. En: Cabrera C, Rodríguez G, Blanco I (coords.). *Migraciones internacionales en el siglo XXI*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla. pp. 17-96.
- EVANS G (2020). *Crisis de migrantes en Europa: el año que cambió un continente*. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53991743>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- GAZZOTTI L, JIMÉNEZ ÁLVAREZ MG, ESPÍÑEIRA K (2023). *An «European» Externalisation Strategy? A Transnational Perspective on Aid, Border Regimes, and the EU Trust Fund for Africa in Morocco*. En: Finotelli C, Ponzo I (eds.). *Migration Control Logics and Strategies in Europe A North-South Comparison*. Springer, Cham, pp. 69-89.
- GÓMEZ GALÁN M, DAVID I, ALBARRÁN CALVO M, MALGESINI REY G, EL HARCHI BIRO Y (2010). *Migraciones y codesarrollo en la relación entre la Unión Europea y América Latina*. Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa y Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- GÓMEZ JOHNSON C (2007). *Codesarrollo: la opción institucional para el vínculo migración y desarrollo*. *Revista de Antropología Iberoamericana* 2 (3):550-569.
- HUYSMANS J (2000). *The European Unión and the Securitization of Migration*. *Journal of Common Markets* 38(5):751-777.
- HUYSMANS J (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration & Asylum in the EU*. New International Relations Series. Routledge, Londres.
- JOBERT B (2001). *Europe and the recomposition of national forums: the French case*. Comunicación presentada. En: *Ideas, Discourse and European Integration Conference*. Harvard University.
- KANT I (1967). *La paz perpetua*. Aguilar, Madrid.
- KNOMAD (2019). *Migration and Remittances. Recent Developments and Outlook*. *Migration and Development Brief* 31. <https://www.knomad.org/sites/default/files/2019-04/Migrationanddevelopmentbrief31.pdf>, acceso 24 de enero de 2020.

- LACOMBA J (2008). Historia de las migraciones internacionales: historia, geografía análisis e interpretación. Catarata, Madrid.
- LAVENEX S, KUNZ R (2008). The Migration-Development Nexus in EU External Relations. *Journal of European Integration* 30(3):439-457.
- LAVENEX S, UÇARER E (2002). Migration and the Externalities of European Integration. Lexington Books, Oxford.
- MARTIN PL (1993). Trade and Migration: NAFTA and Agriculture, Policy Analyses in *International Economics* 38. Institute for International Economics, Washington DC.
- MARTIN-SHIELDS C P, SCHRAVEN B, ANGENENDT S (2017). More Development – More Migration? The «Migration Hump» and Its Significance for Development Policy Co-operation with Subsaharan Africa. Briefing Paper 20/2017, German Development Institute. https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_20.2017.pdf, acceso 1 de abril de 2019.
- MCKEOWN A (2004). Global Migration, 1846-1940. *Journal of World History* 15(2):155-189.
- MORENO-LAX V, LEMBERG-PEDERSEN M (2019). Border-induced displacement: the ethical and legal implications of distance-creation through externalization. *Questions of International Law* 56:5-33. http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2019/03/02_Externalizing-migration-control_MORENO-LEMBERG_FIN-mod.pdf, acceso 11 de diciembre de 2023.
- MOYO D (2011). Cuando la ayuda es el problema: hay otro camino para África. Gota a gota, Madrid.
- NAÏR S (1997). Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios. Misión Interministerial sobre Migración y Codesarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.
- NUSSBAUM M (1988). Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution. *Oxford Studies in Ancient Philosophy* 1:145-184.
- NUSSBAUM M (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts y Londres.
- OCDE (ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS) (2023). Aid (ODA) Disbursements to Countries and Regions [DAC2a]. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3>, acceso 7 de diciembre de 2023.
- OIM (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES) (2018). Informe sobre las migraciones en el mundo 2018. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf, acceso 2 de noviembre de 2022.

- ONU (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS) (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion_1951.pdf, acceso 5 de diciembre de 2023.
- PNUD (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO) (2009). Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos. <https://www.undp.org/es/el-salvador/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-2009-superando-barreras-movilidad-y-desarrollo-humanos>, acceso 22 de abril de 2021.
- RAVENSTEIN EG (1885). The laws of migration. *Journal of the Statistical Society of London* 48(2):167-227.
- RAVENSTEIN EG (1889). The laws of migration. *Journal of the Royal Statistical Society* 52(2):214-301.
- RIAÑO J (2020). Crisis de refugiados de 2015: Europa aún no tiene respuestas. *France 24*. <https://www.france24.com/es/20200909-migrantes-crisis-refugiados-2015-europa>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- RODRÍGUEZ MS, GRAFTON AT (2007). *Migration in History: Human Migration in Comparative Perspective*. University of Rochester Press, Rochester.
- SCHÖFBERGER I (2019). Migration: Solid Nations and Liquid Transnationalism? Irene Schöfberger The EU's Struggle to Find a Shared Course on African Migration 1999-2019. Discussion Paper 1/2019. German Development Institute. https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP__1.2019.pdf, acceso 20 de enero de 2021.
- SEN A (1989). Development as Capability Expansion. *Journal of Development Planning* 19:41-58.
- SEN A (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford.
- SØRENSEN NN, VAN HEAR N, ENGBERG-PEDERSEN P (2002). The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options. *International Migration* 5 (40):49-71.
- SØRENSEN NN, VAN HEAR N, ENGBERG-PEDERSEN P (2003). El nexo entre migración y desarrollo: evidencias y opciones políticas. En: Zúñiga N (coord.). *La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación*. CIP-Fuhem, Madrid, pp. 49-71.
- STATEWATCH (2019). Aid, border security and EU-Morocco cooperation on migration control. <https://www.statewatch.org/analyses/2019/aid-border-security-and-eu-morocco-cooperation-on-migration-control/>, acceso 11 de diciembre de 2023.
- TUJAN JRA, DE CEUKELAIRE W (2009). Condicionalidad y apropiación de la ayuda: ¡qué contradicciones! *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas* 1:33-49.

- UNDESA (2017). International Migration Report 2017. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf, acceso 14 de febrero de 2022.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2001). Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- UNIÓN EUROPEA (UE) (2009). DIRECTIVA 2009/50/CE DEL CONSEJO de 25 de mayo de 2009 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050>, acceso 5 de diciembre de 2023.
- UNION EUROPEA (2021). Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n.º 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 del Consejo. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947>, acceso 7 de diciembre 2023.
- ZÚÑIGA N (coord.). La migración, un camino entre el desarrollo y la cooperación. CIP-Fuhem, Madrid