

Los Estados como actores del sistema internacional: España frente al desafío de la inmigración

por Lic. Cecilia J. Llabrés
//labrescecilia@hotmail.com

Resumen

El surgimiento de "nuevos actores" internacionales sumado al acontecer de determinados fenómenos; y sobre todo la interacción existente entre éstos elementos, constituyen para gran parte de la literatura existente en la actualidad, la causa de la crisis que hoy sufren los Estados. Se plantea que producto de este desconcierto, los Estados han perdido sus capacidades soberanas, cediendo, incluso, su tradicional rol de configuradores del sistema internacional a estos nuevos actores. A partir del análisis del fenómeno de la inmigración en España, y del accionar de los distintos actores involucrados, se intentará visualizar si la realidad internacional del siglo actual se caracteriza por una reducción en las capacidades soberanas de los Estados.

Los fenómenos acontecidos durante las últimas décadas del siglo XX, han generado cambios en el sistema internacional. La reformulación del Estado Ruso con la consecuente desaparición de la principal "amenaza" que el resto de los Estados creía enfrentar, sumado a la crisis del Estado de Bienestar, al auge de la revolución tecnológica y al predominio del capital financiero (entre otras), permitieron, no solo que actores internacionales no estatales adquirieran una gran relevancia; sino también, que los actores tradicionales, es decir, los Estados, se vieran inmersos en una severa incertidumbre respecto a sus funciones, obligaciones y compromisos.

Gran cantidad de analistas, pensadores, historiadores y políticos profesionales, han repetido hasta el hartazgo que, en el siglo XXI, los Estados como actores soberanos han entrado en crisis. En opinión de ellos, el Estado ha perdido; a merced de los cambios que se han producido en el sistema internacional; su capacidad de decisión soberana. Incluso algunos, un poco más osados, han afirmado que el Estado ha perdido su tradicional rol de "configurador" de la estructura internacional, en manos de los nuevos actores.

Ubicándonos temporalmente en los primeros años del siglo XXI, este trabajo tendrá como epicentro al Estado. De esta manera, apelando a un hecho concreto (como es el desafío que España debe enfrentar con la inmigración), intentaremos desarrollar nuestra investigación.

Toda investigación parte del planteamiento de un problema. Y para los analistas internacionales, un problema no es, ni más ni menos, que una pregunta sobre una determinada realidad. Frente a la realidad en la cual nos

encontramos, observamos que la llegada masiva de inmigrantes a España durante los primeros años del siglo XXI; ha sido considerada por dicha Nación como un desafío tanto a su capacidad de decisión autonómica como a su capacidad de seguir existiendo sin ver alterados los atributos que históricamente lo han caracterizado.

La inmigración no es un fenómeno que "amenace" la existencia de España como Estado (la llegada masiva de extranjeros a España no implica que la misma vaya a "desaparecer" del mapa). Pero si puede considerarse como un acontecimiento capaz de generar conflictos que afecten el sistema social y político español, el principio de legitimidad y la población; elementos todos, que sostienen al Estado.

De esta manera, es probable que España considere que la llegada indiscriminada de extranjeros pueda afectar estos pilares del Estado, modificando, entonces, su existencia como tal (ya que no dejaría de existir el Estado español, pero pasaría a constituirse de una nueva manera; con todos los riesgos que ello implicaría).

El siguiente es un trabajo analítico-descriptivo sobre el rol de los Estados en el sistema internacional. Para el desarrollo del mismo, nos posicionaremos desde la óptica particular del realismo¹. De esta manera, una de nuestras premisas fundamentales será considerar que los Estados son actores que aspiran constantemente a adquirir, incrementar o conservar el Poder; entendiendo que la lógica que guía esta acumulación de Poder, no es la mera ambición (aunque a menudo exista), sino la necesidad básica de garantizar su propia supervivencia.

Para el realismo, el conflicto es un elemento natural del sistema internacional, de modo que el objetivo de los Estados de adquirir Poder, responde a esta necesidad de defenderse y garantizar su existencia en un ambiente anárquico. El poder es el núcleo de la teoría realista. Entenderemos al Poder como la capacidad de "control" sobre los resultados².

Uno de los presupuestos del realismo que nos resulta clave para el presente trabajo, es el reconocimiento de los Estados como agentes centrales del sistema internacional.

Sin embargo, ante las limitaciones presentes en la teoría realista, complementaremos con el enfoque neorrealista, el cual nos permite continuar con nuestro análisis, reconociendo la existencia de un sistema de interacción entre los Estados y otros actores de la política internacional.

¹ Para mas detalles sobre "realismo" véase Del Arenal, C. *Introducción a las Relaciones Internacionales*, p. 101. ó Morgenthau, H; *Política entre las Naciones. La lucha por el Poder y la Paz*. GEL. Bs.As.1986.

²Véase Nye, J. ; *La Naturaleza cambiante del Poder Norteamericano*, Ed. GEL, Bs. As. 1991

Se ha mencionado que el núcleo de este trabajo, será la noción de Estado.

A grandes rasgos entenderemos al Estado, no solo como una entidad jurídico política que se integra por la unidad de territorio, población, soberanía y gobierno, sino también siguiendo a Abal Medina, como una *"estructura institucional generadora de reglas generales"*³.

En palabras de Norbert Lechner; *"Un Estado existe, en términos jurídicos-institucionales, cuando se da un territorio delimitado, una población, y un gobierno central, que ejerce el poder sobre ambos, representando una soberanía nacional."*⁴

Cada vez que este trabajo haga mención de los Estados, deberá entenderse que no nos referimos a la totalidad de los mismos, sino a aquellos que cuentan con la capacidad de configurar las relaciones de poder que existen entre el resto de los actores; y entre ellos y los actores.

Partiendo de considerar que la estructura del sistema internacional se determina en función de las relaciones de poder existentes en el mismo, resulta evidente que nuestra noción de Estado abarca solamente a aquellos con suficiente capacidad y poder como para determinar el sistema internacional. A pesar de sus limitaciones, consideraremos a España dentro de este grupo; en tanto y en cuanto sostendremos que cuenta con la capacidad necesaria para influir en determinadas áreas de la escena internacional.

La "soberanía", tendrá en esta investigación suma importancia. Es por eso que la misma será entendida como la demanda de los Estados de ser *"la última autoridad política, no sujeta a un poder mas alto por lo que hace a la elaboración e imposición de las decisiones políticas"*⁵.

Si el problema de nuestra investigación radica en identificar si los Estados siguen siendo actores relevantes en la escena internacional, se torna imperioso avanzar hacia una definición de "actor internacional".

Según Ester Barbé (definición que adoptaremos en este trabajo); *"el actor internacional es aquella unidad del sistema internacional [...] que goza de la habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía"*⁶.

"Actor Internacional" será aquél que sea capaz de tomar una decisión, ejecutar una acción y ejercer presión. Y al igual que la autora antes mencionada,

³ Abal Medina, J. y Barroetaveña M; *El Estado*, en Introducción a la Ciencia Política (comp. Pinto, J.), 2003.

⁴ Lechner, N; *Estado y Política en América Latina*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1988.

⁵ Mc Lean, J. y Mc Millan, A; *Concise Dictionary of Politics*, 2003, p. 502.

definiremos la calidad del actor “[...] a partir de su capacidad y de su habilidad para cumplir las funciones asignadas y obtener los objetivos propuestos en el sistema”⁷.

Los Estados, entonces, deben moverse en un entorno anárquico, en el cual adquirir, conservar e incrementar poder, se torna imprescindible para lograr ir tras la consecución de su Interés Nacional.

En este caso concreto, que España quiera ir tras la consecución de su Interés Nacional, garantizando por ende su continuidad, no significa que deba asegurar su “presencia territorial”, sino que deba asegurar que la llegada masiva de extranjeros no se traduzca en un conflicto social que altere o modifique la estructura de su Estado, transformado entonces, al mismísimo Estado.

¿Porqué entonces la llegada de inmigrantes constituye un desafío para España? La respuesta es clara. El Estado es un ordenamiento político compuesto por territorio, población, organización política y legitimidad. Y la inmigración es un fenómeno que desafía estos cuatro pilares básicos que sostienen al Estado. A simple vista, parece no tener intención de hacerlos desaparecer, pero sí puede modificarlos.

Para que los cambios que se produzcan en estos pilares no alteren su esencia como “ese” Estado particular, y así lograr garantizar su continuidad, España sabe que debe tomar medidas para enfrentar la llegada masiva de extranjeros; dentro del marco de la UE o fuera.

Pero, debemos también tener presente, que España ve con preocupación que la llegada indiscriminada de extranjeros, al influir sobre la población (y sus percepciones) y, sobre la estabilidad del sistema político, afecte la capacidad autónoma de tomar decisiones, que España como Nación soberana posee.

¿Por qué es tan importantes ser el que toma las decisiones, y sobre todo, el poder hacerlo sin ningún tipo de condicionamiento? Porque, en función de lo afirmado por Easton, las decisiones son “resultados” del sistema político a partir de los cuales se distribuyen autoritativamente valores dentro de una sociedad.⁸

Si logramos ser nosotros los que tomamos la decisión, a nuestra manera, y logramos imponerla sin condicionamientos, estaremos configurando a la sociedad como queramos, como más nos resulte funcional

Sin embargo, no debemos concentrarnos en el porqué para España la inmigración es un problema; sino en el cómo España ha intentado hacer frente a un fenómeno que percibe como problema y como han intentado hacerle frente otros actores (poniendo especial atención en los organismos internacionales);

⁶ Barbé Izuel, E; *Relaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 2003, pp. 117

⁷ *Ibidem*.

para visualizar si, en la actualidad, los Estados han cedido espacios políticos a "nuevos" actores internacionales.

A partir del análisis del fenómeno de la inmigración en España, y del accionar de los distintos actores involucrados, se intentará visualizar si la realidad internacional del siglo actual se caracteriza por una reducción en las capacidades soberanas de los Estados.

De esta manera, la pregunta que guía nuestro trabajo expresa: ¿Puede entenderse al manejo del conflicto migratorio en España como un resurgir del Estado como pleno actor soberano?

Será esa, entonces, la pregunta que intentaremos responder.

En tal sentido, indagaremos respecto al contexto internacional que llevó al cuestionamiento del rol del Estado como protagonista de la realidad internacional y describiremos el fenómeno de la inmigración (teniendo en cuenta causas, consecuencias, actores intervinientes y decisiones tomadas).

Tanto el nivel de capacidad, soberanía y autonomía de distintos protagonistas de la escena internacional, es sumamente difícil de medir. Ante la imposibilidad de medir lo que efectivamente nos interesa, medimos otra variable independiente que tenga una relación lo más directamente posible con el fenómeno de interés. Utilizaremos distintos indicadores para medir, no el nivel de compromiso con el tema en cuestión, si no el nivel de acción concreta.

Tomaremos como indicador, en primer lugar, el desarrollo del aspecto legal-normativo en la materia, tanto por parte de España, como por parte de los organismos internacionales intervinientes; presuponiendo que si existen leyes al respecto es por que existió voluntad y capacidad de acción. En otras palabras, observaremos y trataremos de medir la cantidad de legislación existente que regula a la inmigración tratando de identificar cuanta de ella proviene de España y cuanta de otros actores del sistema.

El segundo indicador al cuál apelaremos gira en torno a las actividades u "operaciones" concretas llevadas a cabo en estos últimos años (desde el año 2000 en adelante) con el objetivo específico de controlar a los migrantes. Mediremos, no solo la cantidad de operaciones que han sido propuestas por España y por los organismos internacionales; sino también el nivel de involucramiento de los mencionados en las mismas.

La premisa que afirma que los Estados han perdido el monopolio que detentaban en la escena mundial, ha sido ampliamente estudiada. (Rosenau, 1990; Strange 1996; Badie, 1998)

⁸ Véase Easton, D; *A Systems Analysis of Political Life*, Ed. Wiley, Nueva York, 1965.

Con respecto al proceso globalizador, cabe destacarse la existencia de literatura que intenta explicar las causas y consecuencias del fenómeno de la globalización (Touraine, 2005; Friedman, 2005; Weinstein, 2005).

El aporte del presente trabajo será intentar relacionar los tópicos anteriormente mencionados, a fin de encontrar una respuesta a la pregunta que motivó al mismo.

Indagaremos respecto al desarrollo de la globalización y el rol que le ha tocado al Estado en dicho proceso, y lo vincularemos con la manera en la cual España ha tenido que enfrentar a la inmigración; para tratar de visualizar si, en la materia en cuestión, han sido el Estado o los actores no estatales quienes han marcado el curso de acción.

1.- Del surgimiento del Estado al cuestionamiento del mismo

*“Apenas son suficientes mil años para formar un Estado,
pero puede bastar una hora para reducirlo a polvo”*

Lord Byron

El autor Eduardo Torres Espinosa⁹ resume correcta y claramente el surgimiento de los Estados como ordenamiento político. Según el autor, la caída del Imperio Romano, fue seguida por una fragmentación del poder político por parte de una pluralidad de “señores feudales” cuyas propiedades no solo funcionaron como unidades económicas básicas, sino que también otorgaron a los “señores” cierta autoridad política real.

Siguiendo el desarrollo del autor antes mencionado, puede afirmarse que la llegada del capitalismo, junto con los arreglos – y desarreglos- políticos y militares, permitieron la llegada de importantes dinastías monárquicas en Europa.

De esta manera, el Tratado de Westfalia de 1648, fue el responsable de sentar las bases para un nuevo orden europeo. A partir del mencionado tratado, “príncipes” dueños de grandes extensiones de feudos, se convirtieron en soberanos absolutos dentro de sus dominios.

La soberanía territorial se convirtió en un atributo característico y exclusivo de los nacientes Estados. En el ámbito interno, podían resolver sus asuntos sin influencias externas; y participaban como actores soberanos en el

⁹ En Torres Espinosa, E.; *El Estado-Nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?.*, disponible en www.juridicas.unam.mx.

ámbito internacional; celebrando tratados, manteniendo intercambios diplomáticos o recurriendo a la guerra.

Puede afirmarse de manera casi indiscutible que hasta la primera mitad del siglo XIX, fueron únicamente los Estados, los responsables del armado del sistema internacional. En otras palabras, solo los Estados configuraban las relaciones de poder que sostenían y constituían la estructura del sistema en cuestión.

Ahora bien, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, son muchos los autores que comienzan a poner en duda el rol del Estado como configurador del sistema internacional.

Para este grupo de pensadores es, básicamente, la aparición de las finanzas internacionales y la importancia y predominio que éstas adquieren, el eje a partir del cual, se cuestiona la capacidad del Estado.

Karl Polanyi, en su texto *"La Gran Transformación"*¹⁰, plantea incluso, como en determinado momento la denominada *haute finance* se convirtió en la institución capaz de garantizar la paz. No porque esa fuera su misión, sino porque se constituyó en el único "actor" con capacidad para hacerlo.

Según afirma Polanyi, en la segunda mitad del siglo XIX, fue apareciendo un fuerte interés a favor de la paz. En determinado momento las relaciones comerciales y financieras no solo entre Estados, sino también entre privados adquirieron tal importancia que el estallido de una guerra general hubiera implicado la reducción y pérdida de importante beneficios.

Quienes afirman que la *haute finance* debe ser considerado "actor internacional", lo hacen a partir de considerar que la misma ha ejercido, en su momento, gran influencia sobre las grandes potencias. No es objetivo del presente trabajo indagar respecto a si las finanzas internacionales constituyeron o no, un "actor internacional". Simplemente pondremos el acento en la existencia de las mismas y en la supuesta subordinación de los Estados a éstas (Ya será objeto de otra investigación preguntarnos si los Estados se "sometieron" a las mismas por falta de capacidad o respondiendo a su Interés Nacional).

El estallido de la Primera y la Segunda Guerra Mundial, trajo consigo la desesperada necesidad de garantizar, de alguna manera, que estos acontecimientos nunca mas volverían a desarrollarse.

Si algo enseñaron esos dos conflictos, es que los mecanismos a los cuales se apelaba para mantener el "orden" antes del estallido de las guerras, no funcionaban. Ni la diplomacia secreta, ni las alianzas, ni los intereses comerciales

¹⁰ Polanyi, K; *La Gran Transformación*, Cap. I, Ed. Fonco de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

habían logrado evitar que estallara la Gran Guerra en 1914. Por otro lado, ni la Sociedad de las Naciones ni los castigos extremadamente punitivos evitaron el estallido de la Segunda.

Si el sistema internacional dentro del cual los distintos actores debían moverse y garantizar su supervivencia, era anárquico; se tornó imperioso encontrar la manera de establecer un orden internacional que implicara ciertas pautas, normas, reglas y principios de conducta, que evitara que sangrientos enfrentamientos bélicos volvieran a ocurrir.

Pero este nuevo orden debía basarse en pilares no solo mucho más fuertes que los anteriores, sino también mucho más "abarcativos". Las potencias vencedoras decidieron en su momento como serían los regímenes internacionales que sostendrían el orden al cual aspiraban crear.

De esta manera, llegaron, a partir de la segunda mitad del siglo XX, los organismos internacionales. El sistema Bretton Wood, cuya máxima expresión son las Naciones Unidas, se constituyó como un pilar mucho más fuerte que su antecesor, la Sociedad de las Naciones. Pero al mismo tiempo, mucho más abarcativo, ya que en el afán de "normar" las distintas dimensiones que podían generar "conflicto" entre los Estados, se dio origen, dentro del sistema de Naciones Unidas, a distintos organismos internacionales cada uno de los cuales regula y norma distintas dimensiones de la realidad internacional (el FMI, el BM, la OMC, OMS, etc.).

Los cambios que se dieron en el sistema internacional a partir de entonces, generaron el desarrollo de amplia literatura que nuevamente comenzó a plantear la crisis del orden internacional basado en el Estado-Nación y en la noción de soberanía territorial.

Gran parte de los trabajos publicados hasta el momento, dudan respecto a la capacidad soberana de los Estados para desempeñarse como "decisores". Y aún más, dudan de la capacidad de ejercer poder por parte de los mismos.

A partir de la lectura realizada para concretar esta investigación, podemos afirmar que los planteos a los cuales el Estado se ve sometido, se originan en el reconocimiento que algunos autores hacen de los nuevos actores internacionales, del acontecer de nuevos fenómenos y, sobre todo, de la relación existente entre ambos.

La literatura política y sociológica que ha proliferado en estos últimos años, reconoce no solo a los organismos internacionales como "nuevos actores internacionales", sino que también entrega la misma etiqueta a los organismos no gubernamentales y a la denominada "ciudadanía global".

A grandes rasgos, en el siglo XXI, pueden identificarse en la arena política internacional (la misma que durante gran parte del siglo XIX solo tenía lugar para los Estados), distintos grupos de "actores internacionales". En primer lugar, se encuentran los actores estatales. En segundo lugar, las instituciones creadas por voluntad de los Estados, pero con existencia y personería jurídica propia (los llamados organismos internacionales). Luego, figuran los actores privados (grupos corporativos ó de carácter político y militar). Y finalmente, la sociedad civil global como actor dentro del sistema.

En lo concerniente al desarrollo de nuevos fenómenos; la bibliografía consultada, da cuenta de tres sucesos que parecen haber generado un golpe en los cimientos del Estado. El fin del Estado de bienestar sumado a la desaparición de la supuesta amenaza que implicaba el comunismo y al incremento del proceso globalizador (caracterizado por una interdependencia creciente, nuevas formas de producción y predominio del sector financiero) dio lugar a un gran desconcierto.

Según este grupo de pensadores, frente a estos acontecimientos, los Estados se encontraron sumidos en una gran incertidumbre. Sin saber como garantizar su supervivencia (ya que no les resultaba claro de quien se tenían que defender), sin conocer a ciencia cierta que funciones debían realizar y cuales eran prerrogativas de los organismos internacionales; un gran manto de dudas se extendió sobre ellos.

Sin embargo, ni la existencia de nuevos actores, ni aquellos acontecimientos anteriormente descriptos, parecen explicar por si solos, la crisis que aparentemente sufrieron los Estados. De hecho, la raíz de la misma parece estar en la relación, la retroalimentación, existente entre la aparición de nuevos agentes y los sucesos acontecidos (fin de la Guerra Fría y Globalización).

Son varios los autores que afirman que, ante el desconcierto de los Estados, los organismos internacionales adoptaron una presencia mucho más fuerte y protagónica. Los espacios vacíos que las Naciones dejaban, fueron ocupados por una sociedad civil cada vez más demandante y necesitada (aunque no estaríamos en condiciones de afirmar si también se trato de una ciudadanía más participativa o comprometida). Sin embargo, este fenómeno generó la otra cara de la moneda. Conforme los organismos adquirían mas presencia y los Estados se debilitaban; los primeros comenzaron a ejercer presión sobre los agentes estatales.; debilitándolos aún más.

En líneas generales, este parece ser el razonamiento que siguen todos aquellos que afirman el fin del orden internacional Estado-céntrico.

Daniel García Delgado¹¹, afirma que los Estados, como actores soberanos se encuentran atravesando una profunda crisis. En su opinión, la capacidad de decisión y la soberanía estatal, es fuertemente presionada desde dos direcciones. Por un lado, "desde arriba", el Estado se ve presionado por las "instituciones supranacionales"; y por el otro, "desde abajo" por los "localismos".

En palabras de Kaplan: *"El Estado-Nación y su soberanía sufren una doble erosión. Por una parte, desde afuera, las fuerzas y procesos de la transnacionalización. Por otra parte, en el interior, la descomposición económica, la disolución social, la desestabilización política, y la segmentación de las sociedades y estados nacionales en los niveles regionales y locales. [...]"*¹²

La misma línea de pensamiento parece seguir Ulrich Beck¹³, quien afirma que la globalización no debe ser entendida como el fin de la política, sino como la salida de lo político del "tradicional" marco del Estado- Nación.

Beck considera que existen grupos económicos que no solo configuran la economía, sino también la sociedad global (ya que cuentan con la capacidad de privar o distribuir recursos en ella); y que constituyen fuerzas que escapan al control de los Estados, influyendo y configurando la realidad, respondiendo a la intención de conservar su Poder, y por ende a la necesidad de reducir el Poder de los Estados- Nación. No en vano estos grupos económicos han criticado (y critican) la implementación de políticas sociales estatales.

Según Ulrich Beck, esta característica de principio de siglo XXI que implica, entre otras cosas, que los Estados deben moverse dentro de este contexto sin poder hacer uso de sus plenas capacidades, se expresa en distintas dimensiones. Se globaliza la economía, la cultura, la ecología, la organización de trabajo y hasta la sociedad civil.

Sin embargo, como destaca este autor, existe un denominador común para estas distintas dimensiones; y es precisamente el fin de la idea de *"vivir y actuar en los espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades nacionales"*¹⁴.

Se observa, en apariencia, como principal atributo del contexto actual, la crisis de los Estados como actores soberanos que ven reducida su capacidad de decisión frente a fuerzas transnacionales que, no solo influyen en la realidad internacional; si no, que logran también (en términos de Keohane y Nye¹⁵) que los Estados soberanos sean "sensibles" a las decisiones vertidas por ellas.

¹¹ Véase García Delgado, D; *Estado-Nación y Globalización*, Ed. Ariel, Buenos Aires, 1998.

¹² Kaplan, M; 1997. Citado en García Delgado, D; *Op. Cit.* Pág.17

¹³ Beck, U; *¿Qué es la globalización?*, Ed. Paidós, Barcelona, 1998.

¹⁴ Ibidem, pág.41-42.

¹⁵ Véase al respecto, Keohane, R.y Nye, J., *Poder e Interdependencia*. Ed. GEL. Bs.As., 1988.

Los cuestionamientos a las capacidades estatales, quedan en evidencia. Pero, ¿qué es lo que sucede en el caso concreto que procura estudiar este trabajo?

España es el agente estatal por excelencia del conflicto de referencia. Y la Unión Europea¹⁶, el actor que se presenta (o parte de los intelectuales quieren presentar) como un actor con suficiente capacidad de decisión y acción como para adquirir protagonismo internacional.

A partir de la firma del Tratado de Maastrich (1992) y la creación del euro como moneda común a todos los Estados miembros del bloque, es considerable la cantidad de literatura que ha proliferado afirmando que la UE es, hoy, una forma de organización política sin precedentes, que se enfrenta, a veces superándolos, con los Estados que la integran.

Eduardo Torres Espinosa¹⁷, afirma que *"la gobernación territorial de los Estados miembros se ha visto gradual, pero significativamente, limitada por las complejas estructuras y mecanismos decisorios de la UE"*.

Considera también que el rol del derecho comunitario y la importancia creciente que se encuentran adquiriendo los órganos jurisdiccionales encargados de su aplicación, fomentan la gradual pérdida de soberanía de los Estados miembros.

Es, a partir de esta observación, que el mencionado autor afirma que son dos los cambios que evidencia la debilidad de los Estados, en manos de la UE. Por un lado *"el desplazamiento de la toma de decisiones de los ámbitos nacionales al comunitario"* y, por el otro, *"el desarrollo de un derecho comunitario que le da vida a la UE"*.¹⁸

Pues bien, a partir del análisis del tema en cuestión, intentaremos observar si esos dos grandes cambios que parecieran definir el predominio de la UE en algunas dimensiones por sobre los Estados, tienen lugar en la complicada dimensión de la inmigración ilegal.

2.- La inmigración como desafío: el caso español

*"Gime la humanidad con la esclavitud de unos hombres
que la naturaleza crió iguales a sus propios amos"*

Mariano Moreno

¹⁶ De ahora en adelante, UE.

¹⁷ Torres Espinosa, E; *Op. Cit.* Pág. 5.

El proceso de mundialización¹⁹ que se ha ido consolidando desde la década de 1970 y que ha llevado a la unificación de distintas regiones, a la existencia de una mayor dependencia mutua entre los actores del sistema internacional, al desarrollo de nuevas tecnologías y a la transferencia de capital (entre otras cosas); sumado a las políticas neo-liberales que, bajo la influencia del "Consenso de Washington", los Estados han adoptado, especialmente en los 90'; han configurado el marco dentro del cual no solo deben moverse los Estados; sino también sus ciudadanos.

El informe de la Comisión Mundial sobre Migraciones (octubre 2005), indica que el proceso de mundialización *no ha colmado las brechas entre ricos y pobres*.²⁰ De hecho, en 1975, el PBI de las Naciones más ricas era 41 veces superior al de los Estados más pobres. Hoy es 66 veces superior.²¹

Según señala el Informe, existe en la actualidad una gran cantidad de personas que habitan en países en los cuales el autoritarismo, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos, los conflictos armados y la inseguridad humana, son moneda corriente.

A esta grave situación de inestabilidad política, debe agregársele el factor laboral. Según la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en el 2004 existían 185 millones de desempleados en el mundo. Entre los que si contaban con empleo, 550 millones vivían con menos de un dólar por día.²²

No es de extrañar, entonces, que éstas personas busquen un futuro mas prometedor en otras Naciones, entre ellas, España.

En 1985, al ingresar España a la UE no solo se convirtió en miembro del mencionado bloque; sino también en un importante país de destino para miles de inmigrantes. Según la División de Economía y Asuntos Sociales de Naciones Unidas; España ha experimentado un fuerte crecimiento de la población extranjera en estos últimos cuatro años. De hecho, conforme reza el Informe, los extranjeros radicados en España en el 2000 no llegaban al millón de personas (923.879 para ser más exactos), mientras que en 2005, el número de extranjeros ascendió a 3,7 millones de personas.

¹⁸ Ibidem, pág.5.

¹⁹ El término mundialización debe entender en el sentido otorgado por Wallerstein. Al respecto Ulrich Beck menciona *"Wallerstein sustituye de plano la imagen de sociedades individuales mutuamente aisladas por la contrafigura de un sistema mundial en el que todos deben "translocalizarse" manteniéndose en una sola división del trabajo"*. Véase, Beck, U., *Op. Cit.*, pp 58.

²⁰ Informe de la Comisión Mundial sobre Migraciones, octubre 2005, pp. 6

²¹ Datos extraídos del mencionado Informe.

²² Base de datos OIT, *Database of Conditions of Work and Employment*. Disponible en : www.ilo.org

Es probable que los inmigrantes no solo se vean tentados por la estabilidad político-social del país en cuestión, o el crecimiento constante de su PBI, sino también por el importante desarrollo de su sector informal.

Lo cierto es, que según cita el diario "El País", en su edición del 08 de agosto de 2006; el Estado en cuestión ha recibido hasta agosto de dicho año y solo por vía marítima, 24.336 inmigrantes. Cifra que demuestra la dimensión de este fenómeno.

A la hora de ingresar al país de destino, los migrantes optan por diversos caminos. Los extranjeros provenientes de países de Europa del Este y de América del Sur, quienes en su gran mayoría no precisan visado para ingresar a España y permanecer allí por espacio inferior a los noventa días, irrumpen como turistas; aunque su verdadero objetivo sea buscar trabajo e instalarse en España.

El abuso de esta circunstancia ha llevado a las autoridades comunitarias a restringir esta posibilidad a las Naciones con mayor volumen de inmigrantes "sin papeles" en Europa. Es así como en la actualidad necesitan visado, los extranjeros provenientes de Colombia, Cuba, Haití, República Dominicana, Perú y Ecuador.

Por razones políticas también necesitan visado los procedentes de la CEI, Bielorrusia, Bosnia, Macedonia y Serbia.

Los migrantes africanos solo pueden entrar con visado, y para conseguir la visa que los autorice a permanecer por noventa días cuentan con grandes dificultades. Su única opción es atravesar la frontera de forma ilegal. La mayoría apuesta por desembarcar en las costas andaluzas o en los archipiélagos canarios.

Los subsahianos tenían, hasta 2002, dos vías de acceso: bien a través de Marruecos y desde ahí seguían el camino del estrecho; bien directamente desde sus países de origen hasta Canarias.

A partir de 2003, los acuerdos celebrados entre la UE y Marruecos dificultan el desplazamiento por tierra a través de éste último; con lo cual los extranjeros provenientes de Malí, Senegal, Gambia, Costa de Marfil, etc. se dirigen a las costas africanas desde las cuales embarcan en "pateras" hacia España.

Los destinos de los migrantes cambian con relación a las medidas de seguridad tomadas en las costas españolas. Así en 2003, las costas de Cádiz eran las más utilizadas, mientras que en 2005 el mayor volumen de arribo de pateras se ha trasladado a las costas amerienses.

La mayoría de los arribados cuentan con teléfonos de contacto para que, una vez en España, sean trasladados hacia Almería, Madrid o Barcelona. En la mayoría de las ocasiones se ocupa la misma red que los trajo al país, cobrándoles sumas desorbitantes por el transporte.

2.1- Actores intervinientes en el conflicto y accionar de los mismos

Entre los actores intervinientes en el mencionado conflicto debemos tener presente, en primer lugar, a los denominados "países de origen". Es decir, aquellos Estados de los cuales provienen los inmigrantes. Entre éstos se puede reconocer a Ecuador, Colombia, Marruecos, Senegal, Rumania, Bulgaria y Ucrania; ya que según datos del Eurostat y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; las zonas geográficas que aportan mayor cantidad de inmigrantes son: África, Ibero América y Europa del Este.

El principal actor estatal involucrado es, desde ya, España; consolidándose como "país de destino". Sin embargo, pueden también identificarse, actores no estatales.

Dentro de éstos últimos, debemos mencionar a la Unión Europea; por ser España un Estado miembro del bloque en cuestión. En el marco de la UE, se debe considerar a la *"Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea"* (**Frontex**) como organismo especializado en la materia de referencia.

Haremos también una breve consideración a la Alianza del Atlántico Norte.

La OTAN, de la cual España es parte integrante, constituye una Alianza estratégica-militar que tiene por objeto salvaguardar la libertad y la seguridad de los Estados miembros. Si bien desde este trabajo hemos dejado en claro que no consideramos a la inmigración como una "amenaza" y menos como un problema que deba ser enfrentado con medios estratégicos-militares; la constante apelación del gobierno español a la mencionada Alianza para que se involucre en la materia (teniendo en cuenta no solo que la OTAN lo permite al reconocer en el Art.4 del Tratado de Washington la posibilidad de que los Estados miembros recurran a ellos para ejercer consultas sobre determinados temas problemáticos; entre ellos la inmigración, sino que también afirma: *"Los grandes movimientos incontrolados de población, [...] pueden plantear problemas de seguridad y*

*estabilidad que afecten también a la Alianza*²³), nos llevará también a considerar cual ha sido el accionar de la OTAN.

Los anteriormente descriptos pueden ser identificados como los principales actores intervinientes en el fenómeno de la inmigración en España.

Existen también, actores a los cuales podríamos denominar "secundarios", no por su falta de importancia, sino por no tener relación exclusiva con el caso español; pero que merecen ser mencionados o bien por abarcar el tema desde una perspectiva mas global (como es el caso de **Naciones Unidas**) o bien por ser actores que con su prestigio sumado a sus demandas y denuncias, ejercen presión sobre los actores principales (**Organización Internacional para la Migración, Human Rights Watch; Amnistía Internacional**) Sin embargo, nos concentraremos especialmente en Naciones Unidas.

El motivo que impulsa esta investigación es el deseo de visualizar si los Estados siguen siendo actores centrales en la escena internacional. Recordando que un actor para ser tal tiene que ser capaz de tomar una decisión, emprender una acción y ejercer influencia; haremos un recorrido por el accionar que, específicamente España, Unión Europea, OTAN y Naciones Unidas han implementado; tratando de observar el nivel de compromiso adquirido, y sobre todo, la capacidad de acción concreta (la cual demuestra la existencia de una firme voluntad de acción).

Como se ha planteado en la Introducción, medir el nivel de determinación y de compromiso, que los distintos agentes tienen para con el problema; no es sencillo.

De esta manera, este trabajo entiende que el desarrollo de un aparato legal-normativo que intente regular a la inmigración ilegal; como así también la implementación de "operaciones" de control, persuasión y vigilancia en áreas sensibles (como el Mediterráneo o la costa africana); constituyen sendos indicadores que demuestran la firme determinación (o la ausencia de la misma) para resolver el problema.

Por ende, intentaremos observar cual ha sido el accionar de los distintos actores presentes en el conflicto; haciendo especial hincapié en la existencia o ausencia de leyes; y en la cantidad y calidad de "operaciones" existentes hasta fines del 2006.

En el caso particular de España, su Constitución dispone en el Artículo 13, que los extranjeros gozarán, en suelo español, de las mismas libertades públicas que los ciudadanos nativos, exceptuándolos del goce de los derechos políticos.

²³ Guía Completa de la Cumbre de Washington, 23-25 Abril de 1999, pp 55.

Pueden identificarse tres cursos de acción seguidos por el Estado español:

● Sanción de Leyes de Extranjería y Promoción de Procesos de Regularización de Inmigrantes Ilegales.- La primera Ley de Extranjería de España, fue sancionada en 1985 coincidiendo con el ingreso del mencionado Estado a la Unión Europea. Cabe mencionarse que en ella, se declaraba, entre otras cosas, a la reunificación familiar como inconstitucional.

El creciente número de *"sin papeles"* obligó a que se desarrollaran distintos procesos de regularización de inmigrantes ilegales; en 1986, 1991 y 1996.

A fines de 1999, se sancionó una nueva Ley de Extranjería, denominada Ley 4/2000. En ella se reconocía a los extranjeros, entre otras cosas, el derecho de salud, de educación, de asistencia jurídica para los inmigrantes rechazados, de conocer la justificación del rechazo, etc. La mencionada ley entró en vigor a principio de 2000, con lo cuál se puso en marcha una nueva regularización, en la que se recibieron cerca de 250.000 solicitudes.

Sin embargo, ese mismo año, el gobierno de Aznar presentó un nuevo proyecto de Ley de Extranjería; la Ley 8/2000. En ella se recortaron los derechos de los inmigrantes indocumentados, se reimplantó la expulsión para los extranjeros sin permiso de residencia y se establecieron los "cupos anuales" como mecanismo de acceso al mercado de trabajo.

En el marco de la Ley de Extranjería que rige en la actualidad, se celebró entre los meses de febrero, marzo y abril de 2005, un nuevo proceso de legalización de inmigrantes en situación irregular. En este caso, los requisitos para poder presentar solicitudes han sido: haber llegado a España antes de junio de 2004 y contar con un contrato de trabajo firmado de por lo menos seis meses.

● Promoción de Convenios Bilaterales con distintos "países de origen".- Se han establecido durante los últimos años convenios bilaterales con los países que aportan un mayor número de extranjeros. Dichos convenios regulan la situación laboral y las condiciones de contratación de los inmigrantes; según la necesidad de mano de obra de las empresas españolas.

Estas *"necesidades"* son recogidas anualmente en un documento denominado "Contingente", el cual es entregado a los Estados firmantes de los mencionados acuerdos.

España tiene suscriptos convenios de este tipo con Ecuador, Colombia, República Dominicana, Rumania, Bulgaria, Polonia, Estonia, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Marruecos, Argelia, Nigeria, Guinea Bissau y Mauritania.

Los países de origen firmantes, se comprometen, por otro lado, a readmitir en su territorio a sus nacionales que se encuentren en España en situación irregular.

● Pedido de mayor colaboración y compromiso a la Unión Europea o en su defecto a otros Estados partes del mencionado bloque.- Es este último apartado el que nos vincula directamente con el accionar que la UE ha tenido en el tema en cuestión.

Respecto a la responsabilidad, cabe decirse que a dicho organismo le compete una gran responsabilidad por ser la región a la cual arriba la mayor cantidad de inmigrantes en el mundo. Sin embargo, su nivel de involucramiento en el tema ha sido escaso. Las acciones y decisiones que la UE, como ente supranacional, ha tomado en la materia en cuestión, se han caracterizado por su lentitud y su falta de compromiso.

Durante el 2006, año crítico en lo que a este conflicto respecta, la UE no ha apoyado a España, de la manera en la cual ese país necesitaba serlo.

España padece el problema de la inmigración desde hace más de una década, aunque el mismo se haya acentuado en estos últimos años. Sin embargo, el Frontex (organismo que cuenta con personalidad jurídica dentro de la Comisión), fue creado por la UE por Reglamento CE Nº 2007/2004; recién el 26 de octubre de 2004.

El mencionado reglamento establece que cada *"Estado es responsable del control y vigilancia de sus fronteras exteriores"*, limitándose el Frontex solo a coordinar las acciones entre los Estados.

Conforme el problema de la inmigración irregular fue agravándose, España ha pedido a la UE, un incremento en los medios para ejercer el control de las fronteras.

Sin embargo, la respuesta de Bruselas no fue satisfactoria. En agosto de 2006 cuando la vicepresidenta del gobierno español, Fernández de la Vega, viajó a Helsinki y Bruselas pidiendo apoyo económico y político; los representantes de la UE le manifestaron que en el marco financiero actual, el mismo no podía otorgarse.²⁴ Se comprometieron, si, a incorporar en el presupuesto del próximo año, partidas mas generosas para destinar a la inmigración; y a llevar adelante medidas a corto plazo como el reforzamiento del control de aguas

²⁴ Se recomienda recurrir a la prensa española en las fechas mencionadas.

internacionales (dependiendo siempre de los medios que otros Estados europeos estén dispuestos a aportar).

La presión del gobierno español no cesó. Por ello, en octubre de 2006, la UE anunció la extensión hasta diciembre de la misión de patrullaje en las Islas Canarias.

En lo concerniente al aspecto legal-normativo; no existe ningún Reglamento ni directiva marco que regule la inmigración dentro de la UE.

Existen, en cambio, "Comunicaciones", como por ejemplo:

-Comunicación Nº 389/05, "Programa común para la integración de nacionales extranjeros de terceros países".

-Comunicación Nº 387/01, "Comunicación sobre el método abierto de coordinación de política comunitaria en materia de inmigración". Sin embargo no establece plazo para la aplicación de la normativa en los Estados miembros ni fecha de entrada en vigor de la misma.

-Comunicación Nº 669/05, "Plan de política en materia de migración legal" (que sugiere la elaboración de directivas marco destinada a garantizar derechos a todos los trabajadores migrantes con un empleo legal)

-"Programa de La Haya"; adoptado por el Consejo Europeo en 2004, subrayando la necesidad de una coordinación en las políticas nacionales de integración de migrantes.

Las "Comunicaciones" y "Declaraciones" emanadas tanto del Parlamento Europeo como de las distintas Cumbres a las cuales asisten los primeros ministros de los Estados europeos, trascienden simplemente como lo que son, declaraciones.

La ausencia de legislación normativa es evidente y puede incluso entenderse como incapacidad de acción por parte de la UE.

El Consejo Europeo de Bruselas, reunido entre el 14 y el 15 de diciembre de 2006, intentó que la UE saliera del estancamiento en el cual se encontraba en materia de inmigración. Aprobó la creación de una política europea de inmigración, pero no detalló los parámetros o las normas concretas a partir de las cuales, se construiría la misma. Se limitó a aprobar medidas para mejorar el control de las fronteras exteriores.

De todas maneras, existe un documento conocido con el nombre de "*Política Europea de Inmigración*", que ha sido presentado como conclusión de la reunión del Consejo Europeo en materia de migraciones. El mismo, se basa en las conclusiones del Consejo de Tampere (1999), el Programa de la Haya (2004) y el Enfoque Global de la Migración (2005); y establece que las próximas actuaciones serán entre otras: incremento en el dialogo y en la cooperación

internacional con terceros países, promoción de la integración y del diálogo intercultural, elaboración de políticas de migración bien gestionadas, etc.

En su necesidad de contar con aliados que refuercen su lucha contra la inmigración, y ante el manto de nebulosa que parece cubrir a la UE, España se lanzó a la firma de distintos convenios multilaterales de ayuda con otros Estados europeos, compatibles con el marco de la UE, pero respondiendo a la iniciativa de Estados particulares.

Entre éstos se destaca el Tratado firmado el 27 de Mayo de 2005, conocido con el nombre del "Tratado de Prüm", del cual son parte los gobiernos de España, Alemania, Austria, Bélgica, Eslovenia, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Finlandia.

En el mismo se plantea una cooperación policial reforzada para luchar contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal. Este tratado posibilita a los firmantes al intercambio de datos relativos a huellas dactilares, perfiles de ADN y registros de matriculación de vehículos.

Si bien es un paso importante para España, ya que le permite contar con el apoyo que parece necesitar; este Tratado no forma parte de la legislación comunitaria europea. Prueba de ello, lo constituye el compromiso de Alemania²⁵ (quien ejerce actualmente la presidencia de turno de la UE) de presentar una iniciativa para integrar las principales partes del Tratado de Prüm al acervo comunitario.

Siguiendo con el análisis formulado, cabe preguntarnos, qué es lo que sucede con el accionar de la OTAN.

En la Cumbre celebrada en Washington en Abril de 1999, los Jefes de Estado y Gobierno de la OTAN, aprobaron el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza. En él, la OTAN se expresa "*comprometida con un planteamiento global de la seguridad*",²⁶ reconociendo factores políticos, económicos, sociales y medioambientales dentro de la dimensión de la defensa.

En este sentido, la OTAN sostiene que su principal misión (salvaguardar la paz y la libertad de los Estados miembros), debe contemplar también el contexto global; afirmando que, en su opinión, la seguridad puede verse afectada por actos terroristas, delincuencia organizada y *grandes movimientos incontrolados de población*. Respecto a esto último, el mencionado documento afirma que las migraciones pueden plantear problemas de seguridad y estabilidad que afecten a la OTAN.

²⁵ Declaraciones vertidas por los ministros presentes recopiladas en la edición digital EuroPress.es del día 27 de febrero de 2007

²⁶ OTAN, documento citado, pp 55

El Artículo 4 del Tratado de Washington faculta a los Estados miembros a realizar consultas sobre este tema en el seno de la OTAN y a coordinar esfuerzos para dar respuestas a amenazas de este tipo.

En octubre de 2001, poco después del atentado terrorista sufrido por los Estados Unidos, la OTAN lanzó la operación "Active Endeavour" mediante la cual se desplegaron tropas por los Estados de la Alianza en el mar Mediterráneo para vigilar el tránsito marítimo ante eventuales ataques terroristas.

Cuando en junio de 2006 la OTAN comenzó, en las Islas Canarias, los ensayos de las intervenciones denominadas "Fuerzas de Respuesta Rápida", el comandante Dickinson²⁷, encargado de las relaciones públicas de la OTAN para dichos ejercicios, manifestó conocer el problema de la inmigración que afectaba la zona en la cuál ellos se encontraban trabajando. Sin embargo, agregó que la OTAN *no se ocupa* de hecho de los inmigrantes ilegales, ya que, considera, es una tarea que le corresponde a los servicios aduaneros. Según expresó, a la OTAN le preocupa la conexión que puede llegar a existir entre los flujos migratorios, el tráfico de personas y las organizaciones terroristas.

Como se ha mencionado anteriormente, Naciones Unidas no tiene una incidencia directa con el fenómeno de la inmigración en España. Sin embargo, como organismo internacional por excelencia, resulta interesante observar que capacidad de acción ha demostrado tener en el ámbito de la inmigración.

Según el Informe presentado por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan, en mayo de 2006 y denominado "Migración Internacional y Desarrollo"²⁸, N.U. entiende por migrante internacional a *"aquella persona que se traslada de un país a otro con la intención o posibilidad de quedarse durante un tiempo"*. Asimismo, N.U. manifiesta tener una visión positiva de la inmigración, considerándola un excelente instrumento para promover el desarrollo tanto del país de destino como el de origen.

Respecto al nivel de involucramiento de N.U. en el conflicto en cuestión y a la efectividad alcanzada por el mencionado organismo; cabe mencionarse que la responsabilidad de la entidad en cuestión en aspectos legales-normativos concernientes a la inmigración es un poco difusa.

No existe, dentro del sistema de Naciones Unidas, ningún organismo que tenga mandato exclusivo para dedicarse al tema de la inmigración.

De esta manera, la OIT, se ocupa solo de los trabajadores migrantes; el ACNUR, de los refugiados; el Alto Comisionado para los Derechos Humanos,

²⁷ Comandante Chris Dickinson, comandante del destructor canadiense "Athabaskan". Declaraciones citadas en el periódico digital de Canarias, www.canarias24horas.com, el 06/06/06

²⁸ Documento A/60/871, *Migración Internacional y Desarrollo*.

hace lo propio concentrándose en las víctimas de la trata y el contrabando, y la OIM no es un organismo de Naciones Unidas; con lo cual no cuenta con un mandato oficial de protección.

Sin embargo, N. U. ha demostrado ser conciente del nivel de responsabilidad e involucramiento que debe tener en el tema; ya que sus dos objetivos principales son el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

De esta manera, ha creado el cargo de "Ponente especial de N.U. sobre Derechos Humanos de los Migrantes", en 1999.

A pedido de la Asamblea General (Res. 59/241 y 60/227), el Secretario General ha presentado el Informe anteriormente mencionado, en el cual presenta un panorama de la inmigración mundial y distintas propuestas para el tratamiento de la misma. En el mencionado Informe, el Secretario reconoce estar convencido de *"que Naciones Unidas tiene una función indispensable que desempeñar en este asunto"*²⁹. Sin embargo, párrafos mas adelante, reconoce que *"habida cuenta de que cada órgano rector establece mandatos independientes de los demás, las respuestas mal coordinadas son habituales en el sistema"*.³⁰

Dentro del marco de Naciones Unidas, o promovidas por Naciones Unidas, merecen destacarse algunas iniciativas mundiales. Entre ellas, la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales; reunida con el único fin de elaborar un Informe que se hizo público en 2005 y en el cual figuraron 33 recomendaciones para fortalecer la gobernanza nacional, regional y mundial de la migración internacional; el Diálogo de Alto Nivel de la Asamblea General, desarrollado entre el 14 y el 15 de septiembre de 2006; el Grupo de Ginebra sobre Migración, compuesto por los jefes de la OIT, la OIM, el ACNUDH, el UNCTAD, el ACNUR y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; etc.

3.-Reflexiones finales

De ningún modo estas reflexiones finales deben entenderse como ideas terminantes o premisas ya desarrolladas, probadas y universalmente aceptadas. Por el contrario, con las palabras aquí vertidas se intenta plantear ideas que permitan posteriores reflexiones e investigaciones.

A pesar de ser la siguiente una observación que no hace a la pregunta que guió al presente trabajo (la cual giraba en torno al rol del Estado en el

²⁹ *Ibíd*em, pp 11

³⁰ *Ibíd*em, pp 87

sistema internacional), merece ser expresada aunque más no sea para promover un ulterior debate.

A partir de lo estudiado respecto al fenómeno de la inmigración que tiene lugar, no solo en España, sino en el resto del mundo, consideramos que, en primer lugar, debería subsanarse el vacío normativo existente. Conforme sostiene el Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, el marco legal y normativo que afecta a los migrantes internacionales no figura en un documento único; sino que se desprende del derecho consuetudinario y de diversos instrumentos jurídicos vinculantes mundiales y regionales.

La ausencia del aspecto legal-normativo mundialmente vinculante que establezca, entre otras cosas, el trato que deben recibir todos los migrantes que arriban a cualquier país de destino; o los derechos y obligaciones que los mismos poseen en cualquier parte del mundo; ha quedado en evidencia en la presente investigación al exponerse las limitaciones que padecen los organismos internacionales tales como Naciones Unidas y hasta la misma Unión Europea.

Si bien consideramos que en resguardo de los individuos que por diversos motivos se ven obligados a convertirse en inmigrantes, es necesario el desarrollo de un marco legal universal que los contenga y proteja; la ausencia del mismo, nos remite al verdadero tema que nos compete.

El rol y la responsabilidad que los distintos organismos internacionales tienen en la materia, es difuso, porque los Estados; que son quienes los han creado y les han entregado el mandato a los organismos; se han reservado para ellos mismos las facultades de acción sobre diversos temas delicados; entre ellos, el de la inmigración.

Quizás la incapacidad de actuar de los distintos agentes no estatales no solo sea funcional a los Estados, sino también promovida por ellos mismos.

Como se ha mencionado, la inmigración ilegal constituye una cuestión delicada. Por ende, el hecho de que cada Estado tome sus propias decisiones, sin permitir y hasta obstaculizando, el que se tomen decisiones colectivas o comunitarias en la materia, demuestra como son ellos los que conservan (concientemente recurrimos al término *conservan* y no *recuperan*) la última palabra en lo que a su soberanía respecta.

Los indicadores tomados por esta investigación para medir la incidencia, el nivel de involucramiento y, sobre todo, el nivel de accionar de los distintos actores intervinientes en nuestro caso testigo (cantidad de leyes sancionadas y "operaciones" puestas en marcha) dan cuenta de la falta de un cuerpo legal

européo y comunitario sobre la materia; mientras que el derecho español, con sus distintas Leyes de Extranjería, ha intentado abarcar y normar el tema.

En lo concerniente a la puesta en marcha de "operaciones" de vigilancia, control y persuasión; y en función de lo demostrado en el presente trabajo, la cantidad de operaciones implementadas por la UE al servicio de España, ha sido escasa, y el nivel de eficiencia de las mismas, puesto severamente en duda por las autoridades españolas.

Si consideramos que la cantidad de leyes sancionadas y la calidad y cantidad de operaciones realizadas, definen el nivel de involucramiento de los actores con el problema en cuestión; en este caso concreto, estamos en presencia de un gran desentendimiento por parte de la Unión Europea y una importante cuota de responsabilidad por parte de España. (Lo cual no implica reconocer – ni negar – que haya hecho buen uso de esa responsabilidad).

Que este "desentendimiento" por parte de la UE sea por su falta de capacidad, de legitimidad, de interés o porque España, como otros Estados, lo ha promovido para conservar sus prerrogativas como único actor con capacidad de decisión sobre este tema; no es lo que nos interesa resaltar. En todo caso, este planteo será idea directriz de otra investigación. Solo pondremos el acento en lo que efectivamente sucede.

Sin embargo, no debemos olvidar las características del mundo dentro del cual los Estados hoy deben moverse. De esta manera compartimos con el pensador francés Samy Cohen³¹ la premisa según la cual, hace mucho que los Estados no ejercen una soberanía absoluta.

Este trabajo no niega la globalización y el surgimiento de nuevos actores. Por el contrario, reconoce que la globalización ya ha dejado de ser un fenómeno abstracto para pasar a tener efectos materiales en la realidad internacional actual.

Y, si bien es cierto que el surgimiento de nuevos actores y el acontecer de determinados fenómenos (creciente interdependencia, predominio de capital financiero, etc); ha modificado la capacidad que los Estados antes ostentaban de influir y configurar el sistema internacional; el estudio de nuestro caso testigo (inmigración en España), viene a demostrar como en determinadas "áreas" consideradas vitales por los Estados, son ellos los que conservan el máximo de autoridad.

Como se ha mencionado, Eduardo Torres Espinosa, describe al desplazamiento del proceso de toma de decisiones de lo nacional a lo

³¹ Cohen, S, *Los Estados ante los "nuevos actores"*, Revista Politique Internationale, Nro. 107, 2005.

comunitario, y al desarrollo del derecho comunitario; como dos elementos que vienen a demostrar la, cada vez mayor presencia, de los organismos supranacionales, por sobre el Estado.

En este punto de la investigación, nos encontramos en condiciones de afirmar que eso es exactamente lo que no ocurre en el ámbito de la inmigración en España.

Claramente, la presencia de los Estados como actores principales del sistema internacional es indiscutible. En palabras de Samy Cohen “[...] *la preeminencia de los Estados sobre el escenario internacional no se cuestiona.*”³²

Por el momento podemos concluir que, mientras hay quienes afirman que las instituciones supranacionales han transformado al Estado, a nosotros nos pareciera que son los Estados los que buscan adaptarse a ellas, en un interesante juego de *toma y daca*, en el cual reservan para ellos aquello que consideran vital desprendiéndose del resto.

Bibliografía

- AVILÉS FARRÉ, Juan; Inmigración y Seguridad Ciudadana, Instituto Universitario de Investigaciones sobre Seguridad Interior, Madrid, 2005.
- BADIE, Bertrand. De la souveraineté á lá capacité de l'État, en Les Nouvelles Relations Internationale, Pratiques et theories. Presses de Sciences Po. 1998.
- BARBÉ IZUEL, Esther; Relaciones Internacionales, Ed. Tecnos, Madrid, 2003
- BECK, Ulrich. ¿Qué es la Globalización?, Ed. Paidós, Barcelona, 1998.
- COHEN, Samy. Los Estados ante los “nuevos actores”, Revista Politique Internationale, Nro. 107, 2005.
- DEL ARENAL, Celestino. Introducción a las Relaciones Internacionales. Ed. Tecnos, Madrid, 1984.
- DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert. Teorías en pugna de las Relaciones Internacionales., GEL, Buenos Aires, 1993.
- EASTON, David. A Systems Analysis of Political Life, Ed. Wiley, Nueva York, 1965.
- GARCIA DELGADO, Daniel. Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el Umbral del Tercer Milenio. Ed. Ariel, Buenos Aires, 1998.
- HELD, David. Global Transformations. Politics, Economics and Cultura. Stanford University Press, Stanford, 1999.
- KENNEDY, Paul. Hacia el Siglo XXI. Ed. Plaza&Janes, Barcelona, 1995.

³² *Ibidem*, pp 9.

- KEOHANE, Robert.; NYE, Joseph., Poder e Interdependencia. Ed. GEL. Bs.As., 1988.
- LECHNER, Norbert; Estado y Política en América Latina, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1988.
- MEDINA ABAL, J; BARROETA VEÑA, M. El Estado, en *Introducción a la Ciencia Política* (comp. Pinto, J.), 2003
- MÉNDEZ, Antonio. Panorámica sobre la situación de la inmigración en España. Instituto Universitario de Investigaciones sobre Seguridad Interior. Madrid, Mayo, 2004.
- MOLLER, Bjorn. Los nuevos conceptos de seguridad. COPRI, Dinamarca, 1995
- MORGENTHAU, Hans. Política entre Naciones, La Lucha por el Poder y la Paz. GEL, Buenos Aires, 1986.
- MORGENTHAU, Hans; In Defense of the National Interest of the United States, American Political Science Review, dic. 1952.
- NAÏR, Sami. Cinco ideas falsas sobre la inmigración en España. Noviembre, 2006. Disponible en: www.porticoluna.org
- NYE, Joseph. La Naturaleza cambiante del Poder Norteamericano. GEL, Buenos Aires, 1991.
- POLANYI, Karl; La Gran Transformación, Cap. I, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
- RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, J, Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- ROSENAU, James. Turbulences in World Politics: A theory of Change and Continuity. Princeton, Princeton University Press, 1990.
- STRANGE, Susan. The Retreat of the State: The diffusion of Power in World Economy. Cambridge University Press, Cambridge, 1996
- TORRES ESPINOSA, Eduardo.; El Estado-Nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal?. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Nro. 6, 2006. Disponible en www.juridicas.unam.mx.
- WALTZ, Kenneth. Teoría de la Política Internacional. GEL, Buenos Aires, 1988.

- Informe del Secretario General de Naciones Unidas. Migraciones Internacionales y Desarrollo. Mayo, 2006. Disponible en: www.un.org
- Informe Anual Amnistía Internacional, 2005. Disponible en : www.amnesty.org
- Informe Human Rights Watch sobre Inmigración en Europa, 2005. Disponible en: www.hrw.org
- OTAN. Concepto Estratégico de la Alianza. Washington, 1999

- Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. *Las Migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Octubre, 2005. Disponible en : www.gcim.org

- Portal del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España: www.mtas.es
- Portal de la Unión Europea: <http://europa.eu>
- Portal de la OTAN: www.nato.int
- Portal de la OIM: www.iom.int

Periódicos consultados:

- Portal del diario El País: www.elpais.es
- Portal del diario El Mundo: www.elmundo.es
- Portal del diario Clarín: www.clarin.com.ar