

La externalización de la “matriz de gestión migratoria” de la UE hacia América Latina y el Caribe

The externalization of the EU “migration management matrix” to Latin America and the Caribbean

Silvana Santi**  <https://orcid.org/0000-0002-7388-4631>

^a Universidad de Belgrano, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, correo electrónico: silvanasanti@hotmail.com

Resumen

En la década de 1990, la UE adoptó la gestión migratoria como idea política para tratar las migraciones provenientes de terceros países. Esto dio paso a un proceso de externalización del control migratorio comunitario hacia otras regiones. Existen estudios sobre los efectos de esta externalización en países africanos, del Este europeo y asiáticos. Sin embargo, América Latina y el Caribe fue desatendida por la literatura académica. Por eso, el objetivo es analizar el proceso de externalización hacia América Latina y el Caribe, a través de las líneas presupuestarias de la UE para la gestión migratoria establecidas entre 2001 y 2020. Para ello, se utiliza un corpus de documentos oficiales. Del estudio emerge que la UE posee una matriz de gestión migratoria con tres ejes: fronteras exteriores, lucha contra la inmigración “ilegal” y desarrollo. Los proyectos desarrollados en América Latina y el Caribe replicaron esa matriz y operaron como herramientas del control migratorio comunitario.

Palabras clave: control migratorio, fronteras, seguridad, migración, terceros países.

Abstract

In the 1990s, the EU adopted the political idea of migration management to deal with migrations from third countries. This cleared the way for an externalization of the communitarian migration control to other regions. In this regard, there are studies on the effects of this process on African, East European, and Asian countries. In contrast, the literature has neglected the Latin American and Caribbean zone. The aim of this article is to analyze the process of externalization to Latin America and the Caribbean, through the EU budget lines for migration

Recibido el 1 de abril de 2022.

Aceptado el 22 de noviembre de 2022.

Publicado el 5 de diciembre de 2022.

* Autora para correspondencia:
Silvana Santi. Correo electrónico:
silvanasanti@hotmail.com



Esta obra está protegida bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

CÓMO CITAR: Santi, S. (2022). La externalización de la “matriz de gestión migratoria” de la UE hacia América Latina y el Caribe [The externalization of the EU “migration management matrix” to Latin America and the Caribbean]. *Estudios Fronterizos*, 22, e109. <https://doi.org/10.21670/ref.2225109>

management between 2001 and 2020. Based on the examination of a corpus of official documents, the work shows that the EU has a matrix for migration management, defined by three axes: external borders, fight against “illegal” immigration, and development. The projects developed in Latin America and the Caribbean have reproduced this matrix, working as tools of the communitarian migration control.

Keywords: migration control, borders, security, migration, third countries.

Introducción

Las migraciones extracomunitarias han sido concebidas y abordadas como un asunto de seguridad desde su inclusión como tema de interés comunitario en 1985. Paralelamente al establecimiento de un espacio de libre movilidad dentro de la Unión Europea (UE) y de la demarcación de las fronteras perimetrales del bloque se realizaron cosmovisiones favorables al impulso de políticas y prácticas cada vez más represivas hacia los flujos de terceros países. En ese camino, es posible distinguir momentos cruciales del “discurso coordinativo” (Schmidt, 2008) de la UE acerca del modo de encarar el control de los movimientos migratorios no comunitarios, en los que la idea de *gestión migratoria* se torna fundamental.

Pero ¿qué particularidades presenta la *gestión migratoria* propuesta por la UE? ¿qué relación tiene la *gestión migratoria de la UE* con la externalización de los controles migratorios comunitarios hacia terceros países? Desde los inicios de los años 2000, cuantiosos estudios han dado cuenta del proceso de externalización de las políticas migratorias de la UE y de sus efectos en países africanos, del Este europeo y asiáticos. Sin embargo, la región de América Latina y el Caribe (ALC) fue desatendida por la literatura académica a pesar del crecimiento de sus residentes en Europa entre 2000-2010 y 2015-2020 (International Organization for Migration [IOM], 2021, p. 88). El foco en América Latina y el Caribe reviste importancia como caso de estudio para lograr una mirada comparativa en relación con las demás regiones que ya cuentan con estudios. Tampoco hay suficientes antecedentes que hayan ahondado en las partidas presupuestarias de *gestión migratoria* comunitaria para divisar estos cambios, como sucede con los estudios de Lavenex (2007, 2015), Den Hertog (2016) y Molinari (2021). El dinero fija prioridades políticas y es una herramienta más del proceso de fronterización (*bordering process*) (Molinari, 2021). Por ello, el objetivo de este trabajo es analizar el proceso de externalización hacia América Latina y el Caribe, a través de las siguientes líneas presupuestarias de la UE para la *gestión migratoria* establecidas entre los años 2001 y 2020: la línea presupuestaria B7 (2001-2003); el Programa Aeneas (2004-2006); el Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo (PTMA) (2007-2013); el Programa solidaridad y gestión de los flujos de migración (Solid) (2007-2013); el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y el Fondo de Seguridad Interior (FSI) (2014-2020). Este análisis se nutre de la elaboración de una *matriz de gestión migratoria de la UE* para entender estas dinámicas y sus posibles alcances hacia América Latina y el Caribe.

Para ello se utilizan documentos oficiales de distintas instituciones de la UE y de países miembros que intervinieron en proyectos desplegados en Latinoamérica y el Caribe. De acuerdo con Zapata-Barrero y colaboradores (2008), se consideraron documentos discursivos orientativos sobre las líneas estratégicas de la UE (conclusiones

del Consejo Europeo) y demás materiales vinculantes como los tratados de la UE y otros producidos por la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo (reglamentos, directivas y decisiones). Además, se trabajó con informes producidos por varias instituciones comunitarias y ministerios de algunos países miembros con proyectos en la región de interés, como España e Italia. También con evaluaciones externas, encargadas por la UE, sobre ciertos programas de *gestión migratoria*. Del *corpus* conformado se extrajeron categorías útiles para dar cuenta de las derivaciones de la *gestión migratoria comunitaria* en América Latina y el Caribe.

En una primera parte, el artículo aborda la emergencia de la idea de *gestión migratoria* como enfoque político para tratar la inmigración extracomunitaria. Luego se hace foco en el surgimiento de la *matriz de gestión migratoria de la UE*. Posteriormente, se analizan los proyectos de *gestión migratoria* dedicados a América Latina y el Caribe en las respectivas líneas presupuestarias: B7, Aeneas, PTMA, Solid (Fondo de Fronteras Exteriores y Fondo para el Retorno), FAM y FSI. Finalmente, se concluye que estos proyectos dan cuenta de la extensión del *control migratorio comunitario* y del afianzamiento de la UE como un actor de peso dentro de la tendencia internacional hacia el *control migratorio cooperativo*.

La seguridad como herramienta para (re)construir lo comunitario y extracomunitario: el paradigma de la *gestión migratoria* en la UE

A nivel institucional, la migración extracomunitaria ha sido representada desde mediados de la década de 1980 como un asunto de seguridad sobre el que se debía actuar políticamente. En ese proceso se distinguen momentos cruciales del “discurso coordinativo” (Schmidt, 2008) de la UE que posicionaron a la idea de “gestión migratoria” como el modo de encarar el control de los flujos migratorios no comunitarios. El “discurso coordinativo” (*coordinative discourse*) acontece cuando actores políticos de relevancia, con acceso a la elaboración de la política pública, participan en la creación, confección y justificación de las ideas políticas y programáticas (Schmidt, 2008).

Ciertos eventos históricos y encuentros institucionales han marcado el rumbo de las ideas en la política migratoria de la UE. El fin de la guerra fría fue un momento clave para el “discurso coordinativo”. En los albores de la puesta en marcha de la UE, personalidades políticas vaticinaron “presiones migratorias” y una “crisis migratoria” a causa de la caída del muro de Berlín, representaciones que operaron como legitimadoras para problematizar las migraciones Este-Oeste y Sur-Norte como un asunto de seguridad (Santi, 2011). Este contexto sirvió para blindar las fronteras exteriores, reforzar la cooperación entre los países miembros y poner el foco en el control de las migraciones (Brochmann, 1999). Así se dio forma al modo en que el tema migratorio extracomunitario se incorporó dentro de la agenda comunitaria: pasó de ser un asunto a un problema a resolver.

Los preparativos del lanzamiento de la UE, donde circulaban las ideas y se negociaban las directrices sobre las distintas políticas, fueron una antesala para enfoques aún vigentes. Entre 1991 y 1992, las perspectivas sobre las migraciones marcaron un horizonte común. La Comisión de las Comunidades Europeas expresó la necesidad de

un “enfoque *global del problema*”¹ migratorio, subrayando que “(...) lo que hace un país puede afectar la situación en los otros”, para lo cual se diagramaron tres propuestas: “tomar acción sobre las *presiones migratorias*”, “*controlar los flujos migratorios*” y “reforzar las políticas de *integración* en beneficio de los inmigrantes *legales*” (Commission of the European Communities, 1991, pp. 2-3, énfasis añadido). En esa dirección, las políticas comunitarias se orientaron para actuar de manera coordinada combinando la política migratoria, la política exterior y la cooperación económica (Consejo Europeo, 1992). La política exterior debía contener lo que luego el bloque llamaría la “lucha contra la migración ilegal” y el vínculo entre migración y desarrollo. Esos ingredientes de la política migratoria actual ya estaban allí, pero necesitaban de una idea aglutinante.

En este escenario, una noción de seguridad maleable se coló en la política migratoria de la UE a través de la idea de *gestión migratoria* (*migration management*), en la que se agrupan una multiplicidad de categorías bajo el denominador común del control migratorio. En este paradigma conviven al menos tres tendencias: la *gestión migratoria* es movilizadora por los actores para conceptualizar y justificar sus intervenciones en el campo migratorio; se vincula a prácticas que forman parte de las políticas migratorias y que son promovidas por instituciones; y, refiere a un conjunto de discursos y nuevas narrativas sobre lo que la migración es y cómo debe ser abordada (Geiger & Pécoud, 2010).

La *gestión migratoria* se ha extendido hacia distintos países, los cuales han adaptado su puesta en funcionamiento a diversos escenarios, variando su intensidad y adquiriendo especificidades locales/nacionales/regionales, aunque siempre guardando una estrecha relación con el control migratorio (Santi Pereyra, 2021). La *gestión migratoria* toma diferentes direcciones y énfasis de control de acuerdo con el actor que la implemente y la geografía en la que se aplique. La temprana adopción de la *gestión migratoria* como idea programática en la UE revela que el control ha sido un importante cimiento para la política migratoria extracomunitaria:

Controlar la migración es formular principios básicos con el fin de reflejar la distinción entre *presión migratoria* y otras formas de migración (...) *controlar* la migración no necesariamente implica llevarla a su fin: significa *gestionar la migración* [*migration management*]. (Commission of the European Communities, 1994, punto 70, énfasis añadido)

Este extracto es resultado del “discurso coordinativo” de la UE. En la construcción discursiva de los problemas políticos, la fase de problematización es donde adquieren su forma y significado, creando construcciones que tienen consecuencias de largo alcance (Barbehön et al., 2017) e incluso efectos materiales y prácticos. La idea programática emerge para facilitar el *policy making*, al especificar cómo resolver determinados problemas (Campbell, 2002). En esa idea programática de *gestión migratoria comunitaria* se necesita segmentar los flujos migratorios entre comunitarios y extracomunitarios, diferenciar a su vez a los terceros países de proveniencia y a los perfiles que —dependientes de la coyuntura política— pueden ser clasificados como una “presión migratoria” para la UE. Así se construyen las *amenazas* como provenientes de fuera del territorio comunitario (Bigo, 2014).

¹ Posteriormente se hizo referencia a la necesidad de un “estrategia global de migración” (Consejo de la Unión Europea, 1998, punto 34; Consejo Europeo, 1999b), a lo cual le seguiría el “enfoque global de la migración” (2005), que luego fue retomado por el “Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo” (2008) y la Agenda Europea de Migración (2015).

En este punto es necesario prestar atención al proceso interactivo de las ideas y cómo estas circulan entre los actores políticos teniendo en cuenta a la estructura y la agencia (Schmidt, 2008, 2011). Los posicionamientos expresados por la Commission of the European Communities (1994) se asemejaban a los de Bimal Ghosh quien fue, según Geiger y Pécoud (2010), creador de la idea de *gestión migratoria*² en el ámbito de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 1993. La alusión de la UE a la *gestión migratoria* se hizo contemporáneamente a la firma de un acuerdo-marco de asociación entre la Comisión y la OIM. Esto hace saber de la existencia de una colaboración institucional en la que había intercambios de ideas políticas. Por lo que no se puede obviar el modo en que las instituciones abren las puertas del *policy-making* a académicos, intelectuales y a nuevas ideas políticas (Mehta, 2011) y que los lugares donde transitan estas son un elemento central para que tengan la posibilidad de ser incorporadas a las políticas y a las instituciones. Precisamente, el documento de la Commission of the European Communities (1994) fue elaborado con anterioridad a la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) de El Cairo, espacio en el que la *gestión migratoria* se posicionó a nivel global. Tal evento fue otro hito del “discurso coordinativo”, al cual asistieron políticos, funcionarios, expertos y activistas de todo el mundo. Es decir, actores capaces de legitimar, incorporar y, por ende, reproducir ideas en las *políticas públicas*. Ciertamente, las ideas políticas circulantes en la CIPD/1994 coincidían con las gestadas en el ámbito europeo acerca de poder administrar, desde una perspectiva racionalista, las poblaciones en el mundo con base en el interés regional (Santi Pereyra, 2021).

Por otra parte, la idea de *gestión migratoria de la UE* incorporaba en sí la noción de frontera. Las fronteras interiores y exteriores se consumaron en el espacio de “libertad, seguridad y justicia” refrendado por el Tratado de Ámsterdam de 1997, lo que catapultó la atención sobre la seguridad fronteriza. A partir de ese momento, el confín de lo que podía ser vigilado ya no estaba limitado por las fronteras geográficas, sino que se emparentaba con los intereses y los recursos que podía desplegar la UE para determinar qué objetos y sujetos pasaban a integrar su ámbito de *soberanía de la seguridad*. La UE demarcaba sus espacios de injerencia por medio de prácticas difuminadas con apelativos que hacían referencia a intereses “mutuos”, “globales” o “responsabilidades compartidas”, etcétera. El análisis de esta percepción geográfica magnificada del territorio de acción se profundizará en las próximas páginas.

Desentrañar la matriz de gestión migratoria de la UE

La *gestión migratoria de la UE*, que en 1994 apuntaba a un control de tipo maleable y selectivo, se sistematizó como propuesta en el Consejo Europeo de Tampere de 1999, reunión que comunitarizó el tratamiento político de las migraciones extracomunitarias.

² Los rasgos centrales de este concepto ya se encontraban en trabajos anteriores de Ghosh de 1992 (Santi Pereyra, 2021). Al atender al espacio de enunciación y circulación de los discursos, el entonces presidente de la Comisión Europea (1985-1994), Jacques Delors, fue uno de los 28 miembros de la Commission on Global Governance (1992-1994), en la cual Ghosh sistematizó su propuesta de *migration management*. Este ejemplo da cuenta del rol protagónico de las instituciones en el “mercado de ideas”, en su fabricación y diseminación como paradigmas de políticas o conocimiento especializado (Garcé, 2015, p. 207).

En Tampere se estipuló la *gestión migratoria* como enfoque global que debía abordar los flujos en “todas sus etapas” con base en una “estrecha cooperación con países de origen y de tránsito”, con miras “a hacer frente a la inmigración ilegal en su origen”, por lo que se pedía fortalecer “la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros” (Consejo Europeo, 1999a, puntos 22-24).

El Consejo Europeo de Tampere constituyó un gran avance en el camino de la *gestión migratoria de la UE* como idea programática. Allí se propuso que los propios Estados miembros y candidatos a la ampliación llevaran las prácticas de control migratorio más allá de las fronteras de la UE, con la creación de una *cadena de control migratorio* al implicar activamente mediante acciones de cooperación a una red de actores públicos y privados en países de origen-tránsito-destino, los cuales se retroalimentaban de la agenda político-migratoria comunitaria. Es ahí donde la *gestión migratoria* se enlaza con la externalización. Como precisan Mezzadra y Neilson (2013), un aspecto clave de la externalización es envolver a terceros países en la creación y gestión de los regímenes de fronteras.

A partir de Tampere se configuró lo que en este artículo se ha denominado la *matriz de gestión migratoria de la UE* (véase Figura 1), una forma de pensar y actuar políticamente enfocada al control y la contención de los movimientos poblacionales extracomunitarios, que está diseñada para trasponerse gradualmente en las estructuras de los países miembros y trasladarse a través de instrumentos de política exterior a los llamados terceros países (Santi Pereyra, 2021). Se alude al término *matriz* porque actúa como un modelo programático, que da forma e impacta en el tratamiento de las migraciones en las relaciones internacionales. Esta *matriz de gestión migratoria de la UE*, operativa hasta la actualidad, comprende los ejes de fronteras exteriores: lucha contra la inmigración “ilegal” y desarrollo, cada uno de los cuales envuelve categorías trazables en las políticas aplicadas por la UE y los países miembros hacia los terceros países.

Figura 1. *Matriz de gestión migratoria de la UE hacia los terceros países*



Fuente: Santi Pereyra, 2021

En una suerte de dialéctica, los países miembros confeccionan y negocian estas directrices,³ las elevan al acervo de la UE y (re)producen una (re)legitimación del temario migratorio que se inserta luego en cada agenda exterior propia y del conjunto. Boswell (2003, p. 619) ha destacado que los Estados comunitarios han procurado direccionar los dilemas de *gestión migratoria* a través de la cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, que constituyen la llamada “dimensión exterior” en la cooperación del área Justicia y Asuntos de Interior (JAI). Este fenómeno que primero impacta en los países miembros y luego en los terceros países puede entenderse como lo que Buckel y colaboradores (2017, p. 15) denominan una “doble externalización” de los controles migratorios comunitarios. Aunque también puede ser leído como un doble y simultáneo proceso de europeización y externalización del control migratorio de la UE hacia Estados no comunitarios (Boswell, 2003).

Ese control extraterritorial ha sido una constante en las políticas migratorias diseñadas por la UE (Anderson, 2000; Lahav & Guiraudon, 2000; Lavenex, 2006). Esta externalización ha involucrado la introducción de “medidas preventivas” como la solicitud de visados, las multas a las compañías de transporte y el uso de ayuda al desarrollo hacia los países de origen y tránsito migratorio que permitan ejercer un “control a larga distancia” (Brochmann, 1999, pp. 12-23) o lo que Zolberg (1999) llama mecanismos de “control remoto”. Con una tónica similar, Bigo (2001) y Bigo y Guild (2005) refieren a políticas de “vigilancia remota” (*remote policing*) o “vigilancia a la distancia” (*policing at a distance*), mientras que Gil Araujo (2006, 2011a, 2011b) lo denomina la “deslocalización del control”, al tiempo que Boswell (2003) habla de “control pre-fronterizo” (*pre-frontier control*). En definitiva, las fronteras residen donde se ejercen controles selectivos (Balibar, 2005), aunque esto no coincida con las delimitaciones geográficas, políticas y administrativas.

Estas contribuciones teóricas enfatizan lo controvertido que resulta hablar de cooperación en materia migratoria considerando la interacción entre actores con desiguales relaciones de poder en el sistema internacional. Institucionalizar el endurecimiento del control migratorio por medio de la idea de *gestión migratoria* es una forma de matizar sus efectos represivos y asimétricos, pues el “enfoque global” de las migraciones pregonado por la UE buscaba incrementar su liderazgo en el escenario internacional, al tejer una red de contención para sus políticas de control migratorio:

Los avances que introduce el Tratado de Ámsterdam *potenciarán* asimismo *el papel de la Unión como actor y participante en la escena internacional, tanto a nivel bilateral como en foros multilaterales*. Como consecuencia de ello y a partir del diálogo ya iniciado en materia de *cooperación (...) con un número cada vez mayor de terceros países, organizaciones y organismos internacionales (...) cabe esperar que esta vertiente externa de la actuación de la Unión asuma una nueva dimensión más exigente. (...) la comunitarización de los asuntos relacionados con el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en material civil permitirá a la Comunidad (...) influir a escala internacional en estos asuntos*. (Consejo de la Unión Europea, 1998, parte II, sección E, punto 22, énfasis añadido)

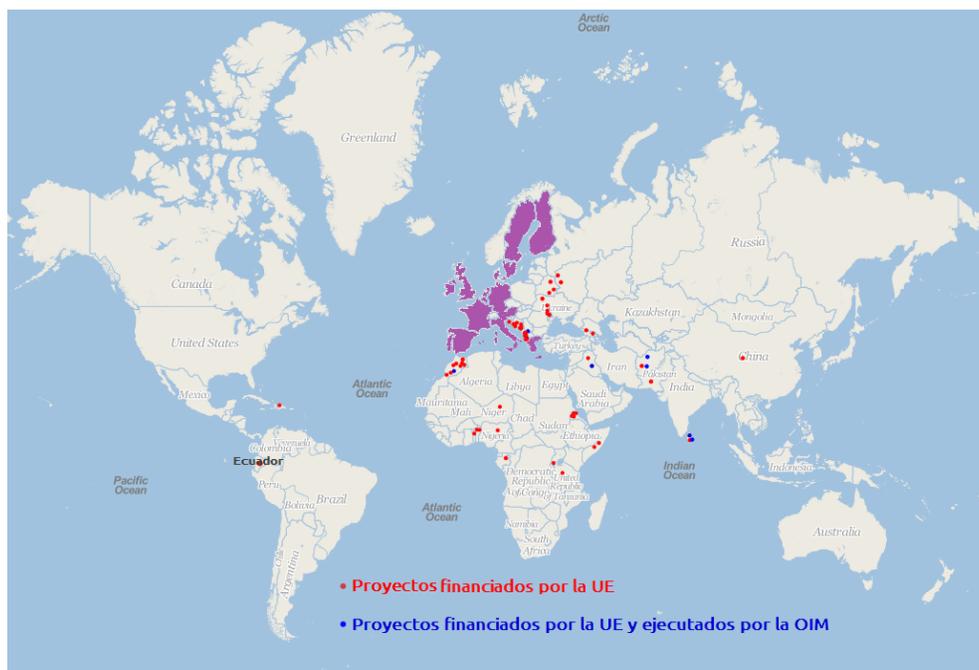
³ Recurrentemente puede producirse de manera previa y fuera del ámbito comunitario vinculante, como en el caso de las Consultas Intergubernamentales sobre Migración, Asilo y Refugiados (Oelgemöller, 2011) o en las reuniones periódicas de ministros de interior de países socios.

Tras los atentados de 2001, una reforzada agenda política de seguridad encontró un nuevo elemento legitimador para sustentar el endurecimiento de las políticas de control migratorio que ya estaban activas. La Comisión Europea (CE) planteó la necesidad de un método global y coordinado de gestión de las migraciones que se aplicase en cada Estado y que contemplase el nexo entre la política exterior y el desarrollo (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001), interconexión que ya se había proyectado oficialmente a inicios de la década de 1990. Esa guía para la toma de decisiones, junto con la necesidad de la UE por mostrarse como un actor internacional consolidado, la vocación por extender su poder y la estructuración de una *matriz de gestión migratoria*, configuraban procesos interrelacionados que se traslucen a continuación en los presupuestos financieros para la *gestión migratoria de la UE*.

Línea presupuestaria B7 (2001-2003)

Como respuesta al “enfoque global” sobre las migraciones, la UE estableció en 2001 la línea presupuestaria B7-667 para lograr asociaciones con terceros países de origen y tránsito por medio de proyectos de *gestión migratoria*. Esta se complementaba con otros financiamientos bajo el código B7. Básicamente, el contenido de los proyectos trasladaba la agenda política comunitaria en materia migratoria hacia áreas geográficas de interés fuera del perímetro de la UE. Esta expansión geopolítica evidenciaba la emergencia y el desarrollo de nuevas formas de entender las “relaciones migratorias internacionales” (Geddes, 2005, p. 791), como se proyecta seguidamente.

Figura 2. Proyectos de gestión migratoria financiados por la UE en terceros países (2001-2003)



Fuente: Santi Pereyra, 2021

El mapa de la Figura 2 muestra las iniciativas de *gestión migratoria* en terceros países proyectadas por la UE entre 2001 y 2003, incluidas en las líneas presupuestarias B7-54, B7-300, B7-520, B7-701, B7-667, B7-6120, Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).⁴ Estas partidas se desembolsaron durante una fase piloto de tres años, en la que se privilegiaron proyectos “innovadores” de cooperación con terceros países en el ámbito de las migraciones por un total de 934 468 288 euros, de los cuales 442 351 352 euros se destinaron a lo mencionado estrictamente como *gestión migratoria* (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002b).

Las relaciones de desigualdad producen geografías del control migratorio (Stock et al., 2019) y eso se evidencia con fuerza en la Figura 2, mediante la cual se muestra que el confín de la UE se extiende más allá del espacio delimitado por el Acuerdo de Schengen, grafica cómo las fronteras son una construcción social y política que adquieren mayor o menor plasticidad según el poder del actor que pueda extenderlas o constreñirlas en un tiempo histórico determinado (Santi Pereyra, 2021). Los controles a la inmigración así incorporados hablan de una hegemonía que hace posible esa refrontalización (*re-bordering*), la cual requiere de un proceso de transformación estatal (Buckel et al., 2017). A este fenómeno también contribuye la asociación con organismos internacionales para llevar adelante las acciones de *gestión migratoria*, en este caso la OIM, lo cual podría eximir a los Estados de responsabilidades en materia de derechos humanos al no ser ellos los ejecutores directos.

La externalización de la *gestión migratoria de la UE* observada en la Figura 2 alcanzaba también América Latina y el Caribe, por medio de proyectos en República Dominicana y Ecuador. En el país caribeño se destinaron 1 250 000 euros del FED para la *gestión* de la inmigración haitiana. Pero ¿por qué ocuparse de un flujo migratorio limítrofe? Esta era una semilla que con los años germinaría como tendencia en las políticas migratorias de la UE: controlar la migración *entre* terceros países como forma amplificada de la *gestión migratoria* que contiene desplazamientos hacia Europa. Además, la República Dominicana pertenecía al grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), con el que la UE acababa de firmar el Acuerdo de Cotonú (2000) que incluía una cláusula sobre readmisión de “inmigrantes ilegales”. Por otro lado, la UE destinó 1 000 000 de euros de la partida económica B7-701 en Ecuador para el proyecto “Estrategias y acciones para la protección de los derechos humanos de los inmigrantes, sus familias y las víctimas de la trata de seres humanos”. Justamente, uno de los productos de este proyecto fue una guía⁵ para advertir de los peligros de la inmigración irregular y las obvias (pero para muchas/os inalcanzables) ventajas de la regular. Ecuador para ese entonces era el principal país latinoamericano emisor de población hacia España en particular (Santi Pereyra, 2021).

⁴ La PESC no se ocupa de migración y asilo pero, desde 2015, desarrolló operaciones y misiones en esas áreas en países africanos bajo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) (Bendiek & Bossong, 2019). Sigue funcionando intergubernamentalmente en una UE cada vez más supranacional (Johansen, 2020).

⁵ Elaborada en 2003 por la ONG italiana Alisei y la ONG ecuatoriana FEPP.

Programa Aeneas (2004-2006)

A la línea presupuestaria B7 le sucedió el Programa Aeneas, orientado a la asistencia técnica y financiera de los terceros países en las áreas de migración y asilo. Su objetivo era apoyar la *gestión migratoria* llevada adelante *por* los países extracomunitarios. Esto traducía un cambio de estrategia del bloque comunitario: ya no se trataba de planificar proyectos simplemente *hacia* los terceros países sino *con* ellos. Se establecía así una “asociación” que reforzaba el vínculo de la migración con la política exterior:

La política de la UE debería aspirar a *ayudar* a terceros países, en forma de *plena asociación* —utilizando si procede los *fondos comunitarios* existentes—, en sus esfuerzos por *mejorar su capacidad de gestión de la migración* y de protección de los refugiados, *prevenir y combatir la inmigración ilegal*, informar sobre los canales legales de migración, (...) *crear capacidad de control de fronteras*, mejorar la *seguridad de los documentos* y abordar el *problema del retorno*. (Consejo de la Unión Europea, 2004, p. 20, énfasis añadido)

La “asociación” entre la UE y los terceros países implicaba construir un *frame* desde el cual pensar la migración y el control migratorio, con el financiamiento en países de origen de mecanismos para vehicular concepciones sobre las políticas y las prácticas de *gestión migratoria de la UE*, como la *creación de capacidades (capacity-building)* mencionada, que no es otra cosa que la transferencia de conocimientos.⁶ Por ello, la estrategia exterior comunitaria necesitaba articularse con redes de actores, como se dejaba registro: “el Programa Aeneas ha suscitado una mayor participación (aunque sigue siendo limitada) de parte de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (...)” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006a, p. 7).

Si bien este programa de tres años⁷ estaba encaminado a la *gestión migratoria* en las regiones de África y Asia, donde se concentraba el “enfoque global” comunitario de la migración,⁸ también se desplegaron algunas acciones en el área latinoamericana. Entre 2004 y 2006, del total de 107 proyectos Aeneas solo seis se concretaron en países de América Latina como Ecuador, Colombia, Bolivia y El Salvador.

El primer proyecto⁹ en Ecuador trataba sobre un modelo de optimización del uso de las remesas, direccionado a la población ecuatoriana residente en España. Bajo la etiqueta de migración y desarrollo, proponía que las remesas sirviesen para generar autoempleo y proyectos de desarrollo social. Como parte de las actividades se planeaba una campaña de difusión dirigida a jóvenes y familiares de inmigrantes en origen para “(...) prevenir la migración ilegal y favorecer la inversión en el país” (European Commission & EuropeAid, 2007, p. 103). Es decir, socializar las remesas entre la comunidad ecuatoriana como mecanismo de control migratorio y de inversión de los recur-

⁶ Suele encauzarse mediante cursos, adiestramientos, talleres, capacitaciones, etcétera, dirigidos a actores públicos o privados con incidencia en políticas públicas.

⁷ Pautado hasta 2008, se redujo para ajustarlo a la conclusión del marco financiero de la UE de 2006 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006a). Por ende, su presupuesto se redujo de 250 millones a 120 millones de euros.

⁸ Véase, Consejo de la Unión Europea, 2006.

⁹ “Model for the optimization of immigrant remittances: Trans-national network actions to improve remittance use”, ejecutado entre 2006 y 2008 por la Unión de Cooperativas Madrileñas de Trabajo Asociado. La CE solventó 80% del presupuesto total de 942 152 euros.

sos privados en Ecuador. El segundo proyecto¹⁰ compartido entre Colombia y Ecuador quería establecer un observatorio colombo-ecuatoriano sobre migraciones. Entre las tantas actividades, también buscaba patrocinar iniciativas locales de desarrollo en municipios de alto impacto migratorio en estos países. Coincidentemente, Ecuador y Colombia eran las principales nacionalidades de origen de la migración latinoamericana en España entre los años 2001 y 2008 (Santi & Clavijo, 2020) y las únicas de la región sobre las que en ese tiempo se producían retornos forzosos desde la UE.

Otros dos proyectos en Colombia estaban dedicados a medidas de contención de flujos irregulares. Uno se focalizaba en la prevención de la migración “ilegal” colombiana y de los “abusos” que esto provocaba en el sistema de asilo de destino.¹¹ Otro se circunscribía al favorecimiento de la migración circular entre Colombia y España.¹² Mientras, en Bolivia, un proyecto¹³ buscaba mejorar la biometría en los documentos de viaje, la gestión fronteriza, promover el retorno y la reintegración de migrantes. En cuanto al proyecto¹⁴ desplegado en El Salvador sobre desarrollo humano y migración, planificaba fortalecer las capacidades nacionales y centroamericanas al implementar una plataforma de *gestión migratoria*. En suma, este último grupo de proyectos se centraba en la capacitación en *gestión migratoria* fundamentalmente de actores estatales, pero también de la sociedad civil, los cuales aprehendían visiones acordes a la lógica comunitaria securitaria sobre cómo “ordenar” las migraciones *en origen*.

Esta vuelta de página también se puede observar en la perspectiva de financiamiento comunitaria hacia las migraciones y el asilo en los terceros países, que pasó discursivamente de la “asistencia” planteada en el Programa Aeneas al “apoyo” a través de las acciones externas desplegadas desde 2006. Esto reforzaba la estrategia de la UE de incidir *desde adentro* en vez de *desde afuera*. Las herramientas comunitarias de cooperación al desarrollo intensificaron la *matriz de gestión migratoria de la UE* e impulsaron la externalización del control migratorio hacia los Estados de la región latinoamericana, como se verá más adelante.

¹⁰ “Colombian-Ecuadorian Migration Monitoring Service. Establishing a Colombo Ecuadorian Observatory of International Migration and strengthen relevant policies, and preventive actions concerning migration”, ejecutado entre 2006 y 2009 por la Fundación Esperanza y Alisei. La CE solventó 80% del presupuesto total de 2 430 587 euros.

¹¹ “Prevention of illegal migration and abuses of asylum system from Colombia”, solicitado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) e implementado entre 2007 y 2009 por organismos públicos y de la sociedad civil del Valle del Cauca. La CE solventó 80% del presupuesto total de 636 066 euros.

¹² “Temporary and Circular Labour Migration (TCLM) between Colombia and Spain: a model for consolidation and replication”, ejecutado entre 2006 y 2008 por la OIM, la Fundación Agricultores Solidarios (FAS) y Unió de Pagesos. La CE solventó casi 80% del presupuesto total de 625 046 euros.

¹³ “Securing travel documents, improving border management and sustaining return and reintegration in Bolivia”, solicitado por la OIM e implementado en entidades de gobierno entre 2008 y 2009. La CE solventó 80% del presupuesto total de 1 066 744 euros.

¹⁴ “Human Development and Migration”, solicitado por el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ejecutado por organismos públicos y de la sociedad civil salvadoreños entre 2007 y 2010. La CE solventó casi 80% del presupuesto total de 1 439 054 euros.

Programa PTMA (2007-2013)

Con el establecimiento del Instrumento de financiación de la Cooperación al Desarrollo (Reglamento [CE] No. 1905/2006), la UE lanzó el Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo (PTMA) para el periodo 2007-2013. Este seguía las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2005 (Consejo de la Unión Europea, 2006) que establecían intensificar la asistencia financiera sobre migraciones *dentro* de las relaciones con terceros países. El objetivo del PTMA era “(...) apoyar a dichos países en sus esfuerzos por lograr una mejor *gestión* de los flujos migratorios en todas sus dimensiones” (Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2006, p. 55, énfasis añadido).

Sintéticamente, el PTMA trasponía la *matriz de gestión migratoria de la UE*, al encauzar su programa hacia acciones de externalización en los países de origen. Los puntos del PTMA planteaban (1) favorecer los vínculos entre migración y desarrollo, (2) fomentar la migración laboral “bien administrada”, (3) combatir la inmigración “ilegal” y facilitar su readmisión, (4) proteger a los emigrantes y (5) fomentar el asilo y la protección internacional. En la mayoría de ellos se colaban visiones de control migratorio en origen.

Desde una mirada economicista de la migración, el primer punto relacionaba directamente el nexo migración-desarrollo con el control migratorio, al proponerse: incrementar “el valor del retorno del emigrante”; “fomentar el movimiento circular de los emigrantes cualificados”; “apoyar el retorno y la reintegración voluntarios”; “crear capacidades para la gestión de las migraciones”; “favorecer la (...) capacitación para ayudar a los países a formular políticas migratorias favorables al desarrollo” y “adquirir capacidad para gestionar en común los flujos migratorios” (Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2006, p. 55). El documento vinculaba las políticas de desarrollo con el retorno y la prevención de nuevas llegadas, al hacer hincapié en aprender a gestionar las migraciones, incluso modificando las políticas en los países de origen. La *creación de capacidades (capacity-building)* referida trataba de favorecer mediante proyectos la implantación de ideas de la *matriz de gestión migratoria de la UE* en los países extracomunitarios, al dejarlas plasmadas en la normativa. Se trataba de hacer operar a la *matriz de gestión migratoria de la UE* según lo que Campbell y Pedersen (2011) designan como *régimen de conocimiento (knowledge regime)*, es decir una serie de ideas políticas producidas y difundidas por actores, organizaciones e instituciones que tienen impacto en la forma en que se organiza y funciona el *policy-making*.

El segundo punto sobre migración laboral también apuntaba a la *creación de capacidades*, al involucrar el apoyo a la “formación” de candidatas/os a la migración legal y el favorecimiento de “marcos legislativos para los trabajadores migrantes en los terceros países”. A través de la cooperación, la UE buscaba incidir *desde adentro* en los procesos migratorios, tanto en lo referido al perfil de migrantes deseadas/os como a la definición de leyes en origen.

En el tercer punto, la inclusión de ítems estrictamente de control migratorio en un documento dedicado a la cooperación al desarrollo revelaba una mirada del desarrollo en línea con la *matriz de gestión migratoria de la UE*, al involucrar: “facilitar la readmisión de los inmigrantes ilegales, incluso *entre* terceros países” (Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2006, p. 55). Esto suponía que el “control remoto” (Zolberg, 1999) de la UE se trasladase *hacia* y novedosamente *entre* los países extracomunitarios, en otras palabras, que operase *in situ*. Para ello, se proponía:

(...) combatir (...) la trata de seres humanos; *disuadir* de la inmigración ilegal (...); mejorar las *capacidades* en los ámbitos de la *gestión de fronteras, visados y pasaportes*, incluida la *seguridad* de los documentos y la introducción de *datos biométricos*, y la detección de *documentos falsos*; aplicar efectivamente los acuerdos de *readmisión* (...), y *asistir a los terceros países en la gestión de la inmigración ilegal y en la coordinación de sus políticas*. (Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2006, p. 55, énfasis añadido)

Este extracto es otra muestra determinante de que la *matriz de gestión migratoria de la UE* trataba de imponerse como un *régimen de conocimiento*. No se puede obviar que la *creación de capacidades* era considerada por el PTMA como una herramienta para efectivizar la estrategia exterior del área de JAI de la UE. Procuraba comprometer a los terceros países con acuerdos de readmisión para inmigrantes “ilegales”, *law enforcement* y control fronterizo (Council of the European Union, 2005).

De este modo, la dimensión externa de la política migratoria comunitaria ponía un pie en los aparatos burocráticos de control migratorio de los países extracomunitarios, en busca de “mejorar las capacidades” en origen para la “gestión de fronteras” tanto de los terceros países como de la UE. En ese intersticio, el régimen de conocimiento se encuentra con el régimen de frontera. La frontera cumple un rol central como elemento *securitario* en las relaciones entre la UE, los países miembros y extracomunitarios. Como sucedió con la idea de *gestión migratoria*, casi de manera simultánea, la OIM integró desde 2004 la *gestión de fronteras* entre sus iniciativas (Santi, 2020) y subrayó que era un interés compartido especialmente con la CE (OIM, 2011). Lavenex (2007, 2015) evidencia que la OIM fue subcontratista de la UE en 26% de los proyectos B7-667, en 44% de los proyectos Aeneas y 16% de los proyectos PTMA. Esto constata la colaboración activa de la OIM en la *externalización de la gestión migratoria de la UE* (y sus controles) hacia países extrarregionales. Lo cual es compatible con el rol de la OIM como actor de *securitización* en los países del hemisferio sur (Santi, 2020).

En el cuarto punto del PTMA, sobre protección de la emigración, se proyectaban acciones de incidencia para “proteger a los emigrantes (...) de la explotación y la exclusión” con “medidas como el desarrollo de la legislación de los terceros países en el ámbito de la emigración” (Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2006, p. 55). Otra vez, la normativa migratoria de los terceros países era objeto de interés político comunitario y eso ratifica el cambio de estrategia de la UE al que se hizo referencia: incidir *desde adentro*. De la misma forma, el último punto del PTMA, sobre asilo y protección internacional, también hablaba del “refuerzo de las capacidades institucionales” (Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2006, p. 55).

Con esas coordenadas, entre 2007 y 2013 se seleccionaron 189 proyectos PTMA (Picard & Greco, 2014) con ejes centrados en la seguridad, el desarrollo y los derechos. En la región de América Latina y el Caribe se financiaron cerca de 24 proyectos¹⁵ que impactaron directamente en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Haití, Jamaica y la región en general.

¹⁵ Los datos de proyectos otorgados en 2011 están parcialmente disponibles.

Colombia fue el país donde se desarrollaron más proyectos del PTMA. Uno de ellos¹⁶ buscaba alentar estrategias de desarrollo local, prevenir la “migración incontrolada” y fomentar la migración “controlada” desde algunas ciudades colombianas hacia España. Se barajaba potenciar tanto a migrantes en España como a sus familias en Colombia como agentes de desarrollo para sus comunidades de origen. Otro proyecto¹⁷ pretendía fortalecer las *capacidades* estatales colombianas para abordar la trata de personas hacia Centroamérica y Europa, desarrollando actividades de prevención y coordinación interinstitucional especialmente en zonas fronterizas.

Colombia también compartía iniciativas del PTMA con otros Estados. Un proyecto¹⁸ que se enfocaba en el cambio climático y el desplazamiento incorporaba a Colombia y Haití entre sus casos de estudio. Otro¹⁹ reunía a Ecuador y Colombia con el fin de fortalecer la implementación de recomendaciones regionales²⁰ de tutela de derechos en la zona donde se concentraba población colombiana en busca de protección internacional. En lo que respecta al proyecto²¹ centrado en Argentina, Colombia y Uruguay se proponía crear incubadoras de conocimiento gracias al establecimiento de redes con emigrantes cualificados. Hubo a su vez otro proyecto²² más ambicioso que procuró la *creación de capacidades* estatales para prevenir y combatir la trata de seres humanos en Colombia, aunque con alcance en Ecuador, Panamá, Venezuela y Brasil. Su objetivo era apoyar los esfuerzos nacionales para prevenir y combatir la migración irregular y la trata de personas a través de la asistencia técnica al Estado colombiano (European Commission & EuropeAid, 2010, p. 60), al implementar planes de acción en las cuatro regiones fronterizas, actividades transfronterizas y aumentar la cooperación técnica entre países. Era un ejemplo práctico del tercer punto del PTMA, en el que se proponía combatir la inmigración “ilegal” y la trata mediante la realización de acciones incluso *entre* terceros países, lo que activaba el “control remoto” de la UE *in situ*, pero de manera indirecta.

¹⁶ “Development of strategies for local development and the prevention of uncontrolled migration to Spain, in the cities of Pereira, Cali and Bogotá D. C., Colombia”, ejecutado entre 2009-2011 por América, España, Solidaridad y Cooperación. La CE solventó 78% del presupuesto total de 700 000 euros.

¹⁷ “Strengthening of institutional capacities for identification and response in cases of trafficking in persons between Colombia regions with high rates of migration to destinations in Central America and Europe”, ejecutado entre 2014-2017 por la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). La CE solventó 80% del presupuesto equivalente a 960 000 euros.

¹⁸ “Climate change and displacement: building an evidence base and equipping States with tools and guidance for action”, ejecutado entre 2013 y 2015 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La CE solventó 80% del presupuesto equivalente a 2 000 000 de euros.

¹⁹ “Fortalecimiento de la capacidad de países andinos, específicamente de Ecuador y Colombia, en materia de migración y asilo”, ejecutado entre 2013 y 2016 por la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas del alemán Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). La CE solventó 80% del presupuesto equivalente a 2 000 000 de euros.

²⁰ De la Comunidad Andina de Naciones y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

²¹ “Création d’incubateurs de diasporas des savoirs pour l’Amérique Latine (Cidesal)”, ejecutado entre 2009 y 2012 por el Institut de Recherche pour le Développement. La CE solventó 70% del presupuesto total de 996 600 euros.

²² “Capacity building to prevent and combat trafficking in human beings”, ejecutado entre 2009 y 2011 por la OIM. La CE solventó 80% del presupuesto total de 1 003 109 euros.

Por su parte, Ecuador era el segundo país en importancia para el fondo del PTMA. Era objeto de un proyecto²³ que promovía la protección internacional a personas refugiadas colombianas en ese país y otra iniciativa²⁴ para fortalecer los sistemas de protección y los derechos de la niñez migrante en la frontera norte y sur del Estado. En otro plano, un proyecto²⁵ global involucraba a Ecuador y Jamaica entre pocos países seleccionados para crear una Iniciativa Conjunta sobre Migración y Desarrollo (ICMD) (European Commission & EuropeAid, 2010, p. 66). Contenía una amplia gama de actores locales e internacionales, organizaciones de migrantes y de la sociedad civil, academia, sindicatos, etcétera. Su meta era reforzar las *capacidades* de actores de pequeña escala para diseñar e implementar iniciativas de migración y desarrollo, facilitar la creación de redes e intercambios de conocimientos y elaborar recomendaciones para profesionales y *policy makers*. Básicamente, sus actividades estaban centradas en circular ideas sobre migración y desarrollo entre una vasta red a través de la *creación de capacidades*.

Los países andinos en conjunto estaban contemplados en varias incursiones. Uno de los proyectos²⁶ buscaba mejorar la *gestión* local de los flujos de trabajadoras domésticas migrantes desde Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú hacia la UE, principalmente hacia España. El objetivo era que autoridades, asociaciones de migrantes y otros actores clave en origen y destino, desarrollasen mecanismos de información y apoyo para las trabajadoras domésticas (también las potenciales) ya en suelo comunitario. Entre los resultados esperados se proyectaba que “las autoridades de las zonas clave de los países de origen” aumentasen “su capacidad para gestionar los flujos migratorios, incluida la migración de retornados y las remesas de las trabajadoras domésticas que van a la UE” (European Commission & EuropeAid, 2010, p. 59). Por la crisis económica de 2008, muchas latinoamericanas en España sostuvieron a sus familias, en origen y destino, frente a la pérdida de trabajo de los varones, situación constatada por las altas en la seguridad social, especialmente dentro del empleo de hogar (Pedone et al., 2014).

Otro proyecto²⁷ direccionado también a Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú contribuía a la *gestión migratoria* al implementar el Servicio Andino de Migración. Esta iniciativa prestaría atención a las condiciones de retorno de nacionales de esos países y monitorearía los derechos humanos de migrantes y sus familias. El proyecto también debía contribuir al funcionamiento del programa de retorno entre España, Colombia y Ecuador en el campo de la reintegración de migrantes a causa del retorno voluntario o forzoso. Como resultado, se publicaron varios números de la revista *Diálogos Migrantes* y estudios sobre derechos humanos y sobre retorno de migrantes, además de con-

²³ “Promotion of international protection for Colombian refugees in Ecuador”, ejecutado entre 2013 y 2015 por el ACNUR. La CE solventó alrededor de 71% del presupuesto equivalente a 2 000 000 de euros.

²⁴ “Protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes y fortalecimiento de los sistemas de protección de la niñez en condiciones de movilidad humana, en Ecuador”, ejecutado entre 2014 y 2016 por Save the Children. La CE solventó casi 80% del presupuesto equivalente a 554 647 euros.

²⁵ “Joint Migration and Development Initiative (JMDI)”, ejecutado entre 2008 y 2011 por la OIM, ACNUR, Organización Internacional del Trabajo (OIT) y United Nations Population Fund (UNFPA). La CE solventó su presupuesto total de 15 000 000 de euros.

²⁶ “Improved local management of flows of migrant domestic workers from Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru to the EU, primarily Spain”, ejecutado entre 2009-2012 por Oxfam. La CE solventó 80% del presupuesto total de 1 751 087 euros.

²⁷ “Andean Migration Service-SAMI”, ejecutado entre 2011-2013 por la Fundación Esperanza. La CE solventó casi 80% del presupuesto equivalente a 2 000 000 de euros.

cretarse en la región andina un taller sobre estadísticas migratorias y una encuesta de migración internacional y remesas. A nivel individual, un proyecto²⁸ dedicado a Perú bregaba por los derechos de las personas migrantes y la lucha contra su tráfico desde ese país hacia la UE. Entre sus resultados, se financió una publicación de la Defensoría del Pueblo de Perú sobre las problemáticas de esta población migrante en Milán, Génova y Turín, además de una guía de orientación migratoria con recursos tanto para entrar y vivir en Italia como para regresar a Perú.

México estaba en tercer puesto según la cantidad de iniciativas del PTMA que lo involucraban. Un proyecto²⁹ sobre promoción y protección de los derechos humanos de las trabajadoras migrantes lo tenía entre los tres países de estudio. México fue elegido por su alta proporción de mujeres migrantes y por ser un Estado emisor, de tránsito y de destino, características de importancia para la meta de enfatizar su participación en mecanismos internacionales y nacionales sobre derechos humanos. Sobre el mismo tópico, otro proyecto³⁰ contemplaba a México junto con El Salvador, Honduras y Guatemala. Se centraba en la protección y promoción de los derechos humanos de migrantes en tránsito, al articular una red colaborativa de organismos públicos y organizaciones locales de la sociedad civil. Dentro de esta iniciativa también se desarrollaron talleres y capacitaciones. En línea, un proyecto³¹ dedicado a México, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras y Belice, buscaba mejorar la *gestión migratoria* en América Central, al fomentar la cooperación interestatal para avanzar en la libre circulación de personas. Se hacía hincapié en la *creación de capacidades* técnicas entre autoridades y funcionarios e infraestructuras para un control migratorio fronterizo interconectado, para lo cual se compartirían las “buenas prácticas” del modelo europeo. Por último, un proyecto³² que involucró a México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, tenía como fin prevenir la migración irregular al tener como destinatarias a instituciones gubernamentales y de la sociedad civil.

En tanto, dentro de estas dos últimas regiones, otra iniciativa³³ promovía políticas de migración laboral con perspectiva de género en Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Haití y República Dominicana. Para ello, se apoyaba a responsables políticos e interlocutores sociales en la materia, en busca también de mejorar el reconocimiento de

²⁸ “Peru and Beyond: Promoviendo los derechos de los migrantes y fortaleciendo la lucha contra el tráfico ilegal de migrantes de Perú hacia la UE”, ejecutado entre 2011-2014 por Progettomondo Movimento Laici America Latina. La CE solventó 80% del presupuesto equivalente a 753 708 euros.

²⁹ “Promoting and protecting women migrant workers labour and human rights: engaging with international, national human rights mechanisms to enhance accountability”, ejecutado entre 2014-2017 por UN Women. La CE solventó 80% del presupuesto equivalente a 1 733 847 euros.

³⁰ “Protección y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito, desde la gestión local y a través de la articulación de organismos públicos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil”, ejecutado entre 2013 y 2015 por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (México). La CE solventó 80% del presupuesto equivalente a 944 935 euros.

³¹ “Supporting regional integration through improved migration management in Central America”, ejecutado entre 2009 y 2011 por la OIM. La CE solventó 80% del presupuesto total de 1 315 920 euros.

³² “Programa de prevención de la migración irregular en Mesoamérica”, ejecutado entre 2015 y 2018 por la Organización de los Estados Americanos (OEA). La CE solventó casi 76% del presupuesto equivalente a 2 367 215 euros.

³³ “Promotion of gender-sensitive labour migration policies in Costa Rica, Haiti, Nicaragua, Panama and Haiti-Dominican Republic”, ejecutado entre 2011 y 2014 por la OIT. La CE solventó 80% del presupuesto equivalente a 1 993 777 euros.

diplomas y la cobertura de seguridad social de trabajadoras/es migrantes. En cuanto al Caribe, se desplegaba un proyecto³⁴ en República Dominicana que abordaba el refuerzo y la promoción de los vínculos de la migración haitiana con el desarrollo de la economía dominicana.

Brasil era el único en concentrar tres proyectos PTMA en solitario. Uno³⁵ proponía construir alianzas transnacionales para prevenir y responder a la trata de personas desde allí hacia la UE. Incluía intercambio de prácticas entre Brasil, Italia y Portugal, capacitaciones a la policía brasilera y campañas de sensibilización. Otro proyecto³⁶ apuntaba a fortalecer la *capacidad* del gobierno brasilero para *gestionar* nuevos flujos migratorios. Mientras, el último proyecto³⁷ estaba dedicado a proteger de la explotación a migrantes brasileñas/os con rumbo a la UE y contaba con la colaboración de España y Portugal. Estas incursiones aseguraban la coordinación de acciones entre distintas instituciones gubernamentales brasileñas, la colaboración del país con los principales Estados de destino migratorio y la interrelación de la prevención de la migración irregular y la protección de los derechos de migrantes (Rousselot et al., 2013). En otras palabras, los derechos convivían con el control securitario en origen como enfoque preventivo hacia la inmigración no deseada.

A escala regional se activó un proyecto conjunto³⁸ que aspiraba a fortalecer el diálogo y la cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe mediante el establecimiento de modelos de *gestión* de las políticas de migración y desarrollo. En sentido amplio, la iniciativa quería integrar la migración en la formulación de políticas, promover el intercambio permanente de información, datos y buenas prácticas, dando fuerza al Diálogo Estructurado sobre la Migración UE-ALC (Rousselot et al., 2013). Por último, los países de América Latina se englobaban en dos proyectos³⁹ regionales localizados en Uruguay dedicados a producir información sobre el personal sanitario existente, sus flujos intrarregionales y hacia la UE. Este preveía la *gestión migratoria* de profesionales de la salud, al abrir posibilidades de migración circular entre Latinoamérica y la UE (Charpin & Aiolfi, 2011) a través de convenios.

³⁴ “Strengthening and promotion of existing ties between Haitian migration and the development of its host countries”, ejecutado entre 2011 y 2014 por el Centro de Formación y Acción Social y Agraria. La CE solventó 80% del presupuesto equivalente a 1 726 264 euros.

³⁵ “Promoting transnational partnerships - preventing and responding to trafficking in human beings from Brazil to EU member States”, ejecutado entre 2009 y 2011 por el International Centre for Migration Policy Development. La CE solventó 80% del presupuesto total de 628 600 euros.

³⁶ “Migrações transfronteiriças: strengthening the capacity of the Brazilian Federal Government to manage new migratory flows”, ejecutado entre 2013-2016 por el International Centre for Migration Policy Development. La CE solventó 75% del presupuesto equivalente a 1 425 238 euros.

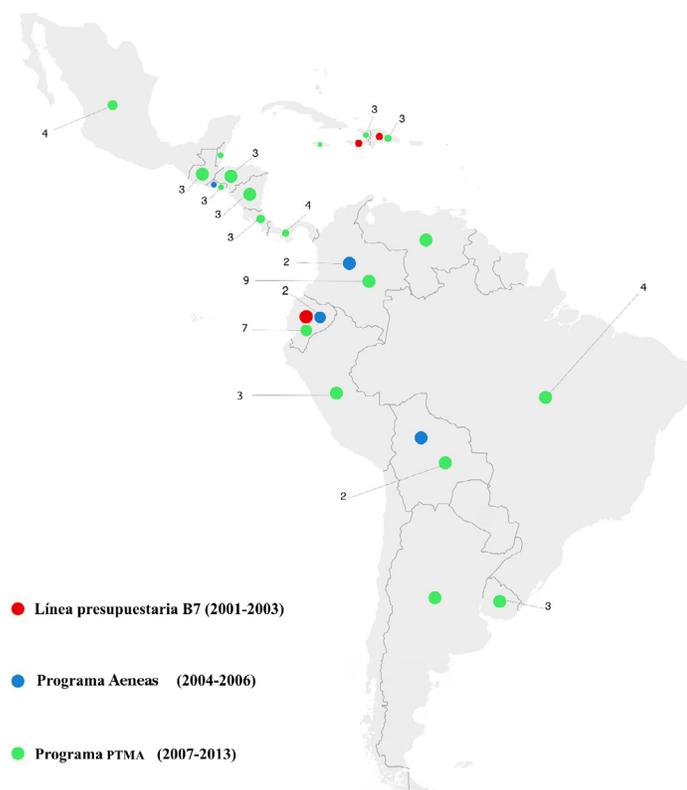
³⁷ “Itineris: Protection of migrants’ rights from exploitation, from Brazil to the European Union”, ejecutado entre 2011-2013 por el International Centre for Migration Policy Development. La CE solventó alrededor de 79% del presupuesto total de 1 274 949 euros.

³⁸ “Strengthening the dialogue and cooperation between the EU and Latin America and the Caribbean (LAC) to establish management models on migration and development policies”, ejecutado entre 2011-2014 por la OIM.

³⁹ “Migration of health professionals between Latin America and Europe: analysis and generation of opportunities for shared development” y “Migración de profesionales de salud. Oportunidad para el desarrollo compartido”. La CE solventó cerca de 73% del presupuesto equivalente a 871 388 euros del primero (2009-2011) y alrededor de 77% del presupuesto equivalente a 1 063 453 euros del segundo (2013-2016), ambos ejecutados por la Escuela Andaluza de Salud Pública.

En suma, a diferencia de los proyectos de *gestión migratoria* de la línea presupuestaria B7 (2001-2003) que se desplegó únicamente en Ecuador y República Dominicana, bajo el Programa Aeneas (2004-2006) se impulsaron iniciativas que además de a Ecuador, involucraron a Colombia, Bolivia y El Salvador. Esta tendencia hacia la extensión del mapa de *gestión migratoria* de la UE se mantuvo durante el PTMA, en el que se atendía a 18 países directamente y a Venezuela indirectamente, tanto como a la región latinoamericana en general. A juzgar por la cantidad de iniciativas, Colombia, Ecuador y, en menor medida, México fueron países prioritarios para el PTMA (véase Figura 3). Ecuador destaca porque fue el único país señalado expresamente como fuente de flujos migratorios crecientes hacia la UE (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006b) e incluido en los tres presupuestos de *gestión migratoria* comunitarios establecidos entre 2001 y 2008, como constata la Figura 3. Respecto de las estrategias, a partir del PTMA se observa una fuerte apuesta de la UE para solventar proyectos e iniciativas sobre migraciones en América Latina y el Caribe que contengan el *capacity-building* como herramienta, para buscar así impactar en las ideas, procedimientos y modos con que los actores estatales y de la sociedad civil de la región abordan los distintos fenómenos de movilidad poblacional.

Figura 3. Impacto en América Latina y el Caribe de los proyectos de *gestión migratoria* financiados por la UE en terceros países (2001-2013)



Nota: los puntos y números del mapa visibilizan el alcance ampliado de los proyectos que, aunque formalmente se intitulen a un país como foco, en su desarrollo pueden abarcar más Estados.

Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales de la UE (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002b; European Commission & EuropeAid, 2007, 2010)

La creciente atención que la *gestión migratoria* de la UE puso en América Latina y el Caribe desde el programa PTMA se conecta con los intereses expresados por el bloque unos años antes. Si bien desde 2005 África y el Mediterráneo eran las áreas prioritarias del planteamiento global sobre migración de la UE, ya desde entonces se adelantaba que, a largo plazo, muchas de las medidas destinadas a esas regiones podían aplicarse a América Latina y Asia (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006b). La extensión del control migratorio comunitario hacia América Latina y el Caribe en el transcurso de pocos años muestra una maleabilidad para transformar y reconfigurar las fronteras y operar más allá de sus límites. Este atributo de la UE está basado netamente en su posición de poder dentro del sistema internacional, lo que le da un amplio margen dentro del ámbito migratorio para reconstruir fronteras, e incidir en los espacios geopolíticos hacia su interior y exterior.

Programa Solid (2007-2013)

La UE perseguía un accionar migratorio compartido. A la estrategia “asociativa” con los terceros países, la UE sumaría una estrategia “solidaria” entre sus Estados miembros. Al seguir esta premisa, en contemporáneo con el programa PTMA se desarrolló el Programa solidaridad y gestión de los flujos de migración (Solid, 2007-2013), el cual apuntaba a “(...) reforzar la aplicación de la dimensión interior de las políticas comunitarias en materia de asilo, inmigración y control de las fronteras (...)” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006b, p. 15). La solidaridad expresada entendía que las medidas nacionales debían apuntalar las comunitarias, haciéndolas afines a la *matriz de gestión migratoria de la UE*, engranando así la dimensión interior y exterior de la política migratoria del bloque.

El programa Solid agrupaba cuatro instrumentos financieros: el Fondo para las Fronteras Exteriores (1 820 000 euros), el Fondo para el Retorno (676 000 euros), el Fondo Europeo para los Refugiados (699 000 euros) y el Fondo para la Integración (825 000 euros) (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006b). Cada Estado miembro desarrollaba sus propios programas nacionales en cada eje de Solid.⁴⁰ España, Italia, Portugal y Bélgica desarrollaron algunos proyectos que contemplaban a países latinoamericanos, como se detallará. España sobresale como caso porque fue un promotor decisivo de estos fondos comunitarios y el principal país receptor de los mismos entre 2007 y 2008 (European Union Committee, 2008). En sintonía con los ejes que organizan la *matriz de gestión migratoria de la UE*, a continuación se presta atención al Fondo para las Fronteras Exteriores y al Fondo para el Retorno.

Fondo para las Fronteras Exteriores

Este fondo era una pieza central del engranaje sobre el cual se engarzaban los demás fondos (Tribunal de Cuentas Europeo, 2014). Se establecía en torno a cinco prioridades: (1) apoyo a un sistema integrado de fronteras; (2) desarrollo de “componentes

⁴⁰ Esto dificulta el trazamiento de los proyectos porque no están aunados en una base de datos común.

nacionales” para el Sistema Europeo de Vigilancia de las fronteras exteriores y una red específica para las fronteras marítimas del sur de la UE; (3) expedición de visados y lucha contra la inmigración “ilegal” para intensificar actividades en los servicios consulares y “otros servicios de los Estados miembros en los terceros países”; (4) creación de sistemas informáticos en el ámbito de fronteras y visados; y, (5) aplicación de instrumentos jurídicos en esos campos (Tribunal de Cuentas Europeo, 2014, p. 9).

Sobre esas directrices los Estados comunitarios elaboraban un programa plurianual basado en sus necesidades, pero sujeto a la aprobación de la Comisión. España y Bélgica trabajaron sobre la tercera prioridad. España inició con la renovación, en 2008, de instalaciones y sistemas biométricos en los consulados norteafricanos y en 2009 reforzó consulados de América Central y del Sur, con la instalación de nuevos sistemas de seguridad en las salas de espera para visados y con la mejora en la captura de datos biométricos (Subdirectorato General for Planning and Infrastructures Management and Material for Security, 2012). Tal como se avizoró, las medidas aplicadas en África se replicaron más tarde en América Latina. En tanto, Bélgica lideró entre 2013-2014 el proyecto “Field Workers” para mejorar la actividad y cooperación consular entre Países Bajos, España, Suiza y Francia en terceros países, entre los que figuraba Ecuador. Su objetivo era desplegar trabajadores especializados en ciudades extracomunitarias, como Quito, para asesorar en la detección de documentos falsos durante procedimientos de visados. En ese país andino los resultados no arrojaron falsificaciones de documentos de identidad (European Commission, 2016). También Italia señalaba su preocupación por Sudamérica como fuente de “flujos migratorios ilegales por vía aérea”, por lo que se controlaban las llegadas desde aeropuertos considerados “de riesgo” como Lima, Quito, Caracas, la Habana, Santo Domingo, Río de Janeiro, San Paulo y Bogotá (Ministry of Interior-Italy, s. f., p. 6). En un sentido similar, un informe oficial español sobre dicho fondo sembraba sospechas sobre este flujo migratorio, al aglutinar ideas que estaban presentes en las acciones desplegadas por esta partida presupuestaria:

El flujo migratorio procedente de América es posiblemente el más numeroso, si bien resulta más difícil de cuantificar en tanto que la entrada en territorio español se hace en principio de manera *aparentemente legal*, bajo la *apariencia de turista* o mediante la utilización de *documentación falsa* (...). (Ministerio del Interior, 2008a, p. 3, énfasis añadido)

La “solidaridad” instrumentada por el programa Solid significó un mayor compromiso con la *matriz de gestión migratoria de la UE* y, por ende, con las ideas y las formas de controlar la migración. Por vía de la tecnologización de los controles se incrementó sustancialmente la seguridad de las fronteras comunitarias, así como el “control remoto” de los flujos migratorios en los consulados europeos en Latinoamérica. Todas estas cuestiones aceitaban los engranajes de la *cadena de securitización* entre países miembros buscada por la UE.

Fondo para el Retorno

Este instrumento priorizaba el retorno voluntario por sobre el retorno forzoso (Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2007), idea que después se reprodujo en la llamada “Directiva Retorno” (Parlamento Europeo & Consejo de la Unión

Europea, 2008). El retorno voluntario vehiculizaba la colaboración entre actores públicos y privados de los países de destino y origen y las personas migrantes, al involucrarlos dentro de las estrategias de externalización del control migratorio de la *matriz de gestión migratoria de la UE*. La efectividad buscada para expeler a cierta población constaba en el documento fundador del fondo: “Para fomentar el retorno voluntario (...) conviene prever incentivos (...), como un trato preferente (...). Este tipo (...) responde al interés tanto de un retorno digno de dichas personas como al de las autoridades en términos de relación coste-eficacia” (Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2007, punto 22). Los mismos argumentos fueron retomados por la siguiente partida presupuestaria en 2014.

El fondo apoyaba cuatro prioridades en lo que denominaba “gestión del retorno”: (1) un enfoque estratégico por parte de los Estados miembros; (2) cooperación entre los mismos; (3) herramientas innovadoras nacionales e internacionales; (4) normas comunitarias y buenas prácticas (Diario Oficial de la Unión Europea, 2007b). La llamada “gestión del retorno” necesitaba comprometer a los países de origen de la migración en la *gestión migratoria* de los países de destino, para que colaboraran con la reinserción de sus nacionales y con la aceptación dentro de su territorio de migrantes de otros terceros países (en el caso de las expulsiones).

Con esta financiación, Portugal, España e Italia destinaron proyectos hacia la migración latinoamericana. Acerca del “enfoque estratégico”, estos países querían consolidar los programas de “retorno voluntario asistido” como un mecanismo estable que incentive a cierto perfil de migrantes a regresar. A modo de muestra, los siguientes programas implementados por la OIM dan testimonio de esto. En Portugal, este fondo comunitario sostuvo entre 2009 y 2015 el Programa Apoio ao Retorno Voluntário e à Reintegração (ARVORE) dirigido al retorno y la reintegración de “migrantes vulnerables”. Como parte de sus actividades se organizaron encuentros para socializar el programa con 350 organizaciones y entidades en Brasil (European Commission, 2016). También en España se cofinanciaron dos programas de retorno voluntario, uno para personas extracomunitarias vulnerables en situación administrativa irregular, solicitantes de asilo o con protección internacional y otro de retorno voluntario productivo para migrantes en situación regular o irregular (Parella & Petroff, 2014). Este último, ofrecía entrenamiento para el autoempleo y apertura de actividades económicas y costeó, entre 2013 y 2015, el regreso de nacionales de Honduras, Bolivia, Colombia, Guatemala, Nicaragua y Paraguay (European Commission, 2016). Entre las personas migrantes “vulnerables” a brindar acompañamiento como potenciales retornadas, un documento español mencionaba a aquellas con problemas de salud, discapacidad, mayores y mujeres embarazadas (Ministerio del Interior, 2008b). En Italia esta partida contribuyó, entre 2014 y 2015, con el proyecto *REMPLOY III*, destinado exclusivamente a migrantes irregulares sin empleo que quisiesen retornar para emplazar un microemprendimiento, lo que logró así el regreso de personas de Bolivia, Ecuador y Perú (European Commission, 2016). Pero todos estos proyectos se tornaban en un control migratorio de largo alcance dirigido y concedido a un perfil de migrante no deseado en destino (“vulnerable” o “irregular”), a quien se le ofrecían ayudas en el reasentamiento en origen para evitar la tentación de regresar.

Sobre el retorno forzoso, por ejemplo, España utilizó en parte este fondo para concretar la expulsión de nacionales de Brasil, Bolivia, Colombia y Ecuador, lo que convirtió a Latinoamérica en la segunda región de importancia luego de África en los primeros años de *Solid* (Ministerio del Interior, 2009). Los costes de la logística, que

incluían el internamiento de la persona migrante, dos escoltas policiales y viáticos para el viaje, explicaban la preferencia de la UE por el retorno voluntario para los casos que cabían en ambas categorías de retorno (como personas extranjeras administrativamente irregulares). Según datos del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, un retorno forzoso alcanza 3 414 euros frente a 560 euros de un retorno voluntario (CE, 2021). Desde 2002, el Libro Verde —documento estratégico sobre retorno de residentes “ilegales” en la UE— recalca que “en la medida de lo posible, por obvias razones humanitarias, debería darse prioridad al retorno voluntario. Además (...) requiere menos esfuerzos administrativos que el retorno forzoso” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002a, p. 8).

Como apoyan los documentos comunitarios, este marco de entendimiento continuó desde el programa Solid al posterior Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI): “(...) desde el punto de vista de la actuación política, el retorno voluntario y el forzoso están interrelacionados y tienen un efecto de refuerzo mutuo” (Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2007, punto 23; 2014, punto 28). Con estas iniciativas el retorno voluntario y forzoso presentes desde el PTMA se irían convirtiendo en un potente foco de interés para los proyectos de *gestión migratoria* de la UE especialmente desde los programas Solid y FAMI, como se precisa seguidamente.

*FAMI y FSI (2014-2020)*⁴¹

Al continuar con la “solidaridad” como guía para el accionar comunitario, se delinearon dos fondos para el periodo 2014-2020 en los que se involucró a la *gestión migratoria*: el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y el Fondo de Seguridad Interior (FSI). Según Den Hertog (2016), esta división obedeció a la puja que se dio entre la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior (DG HOME) y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) para posicionar prioridades dentro de la Comisión durante el PTMA. Apenas iniciado el FAMI, la UE reaccionó ante los flujos poblacionales desde Siria confeccionando la Agenda Europea de Migración en 2015. Esta fijó las prioridades migratorias de la UE en África, Asia y Europa Oriental, exaltando los controles de las fronteras exteriores y profundizando mecanismos que ya integraban su *matriz de gestión migratoria*, como la colaboración con los terceros países en el retorno, la readmisión de migrantes “irregulares” y la lucha contra el tráfico de migrantes.

El FAMI impulsaba la *gestión eficiente* de los flujos de asilo e inmigración. El fondo debía “aumentar la eficacia” al compartir la responsabilidad entre los Estados miembros y los terceros países (Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2014, punto 7). Las “responsabilidades compartidas” se distribuían con países de origen migratorio y demarcaban los espacios comunitarios de injerencia en otros territorios. Sus prioridades se fijaron en: asilo, migración legal, estrategias de retorno para luchar contra la inmigración ilegal y repartir responsabilidades entre los Estados miembros. El FAMI continuaba la senda del programa Solid, al darle importancia tanto al retorno voluntario como al forzoso. Como sentenciaba un documento, era más probable que migrantes irregulares aceptasen paquetes de retorno voluntario si sabían que su alternativa era la expulsión (European Commission, 2017a).

⁴¹ Estos fondos tampoco cuentan al momento con un detalle pormenorizado de los proyectos financiados.

En los siete años del FAMI, a nivel comunitario se les dio asistencia a 118 133 migrantes para la reintegración en origen, casi 26 000 personas recibieron entrenamiento en temas ligados al retorno, a más de 159 000 se les brindó asistencia para retornar voluntariamente, 117 296 fueron sujetos de retorno forzoso y se produjeron 30 096 operaciones de retorno monitoreadas (European Union, 2020). En cuanto a América Latina y el Caribe, entre 2014 y 2020 se produjeron 35 980 retornos desde la UE, periodo en el que prevalecieron los retornos forzosos por sobre los retornos voluntarios (véase Tabla 1), lo cual indica una menor adhesión de las personas migrantes al retorno voluntario y un mayor control sobre su permanencia ejercido por los Estados miembros. Aunque no todos estos retornos fueron ejecutados a través del FAMI, las cifras dan un panorama acerca del interés que despertaban las/os migrantes de Latinoamérica y el Caribe para los países de la UE *dentro y fuera* de los fondos comunitarios de *gestión migratoria*. Por la misma línea va la estrategia descrita recientemente por la UE para la región latinoamericana y caribeña:

La UE debe tratar de profundizar el diálogo y la cooperación en materia de migración y movilidad entre ambas regiones, en particular para prevenir la migración irregular y la trata de seres humanos, aumentar el retorno y la readmisión y reforzar la gestión de las fronteras, la seguridad de los documentos, la integración de los inmigrantes en los mercados de trabajo y las sociedades, y la protección de las personas necesitadas. (CE, 2019, p. 11)

Tabla 1. Retornos voluntarios y forzados desde la UE de nacionales de América Latina y el Caribe (2014-2020)

Total de retornos ALC	35 980	100%
Retornos voluntarios ALC	16 725	46%
Retornos forzados ALC	19 255	54%

Nota: datos disponibles de 25 países comunitarios (Eurostat: migr_eirt_vol).
Fuente: elaboración propia con base en datos oficiales de Eurostat

Una de las iniciativas conjuntas cofinanciadas por el FAMI fue la Red Europea de Retorno y Reintegración (ERRIN, según su sigla en inglés), que reunía 16 países Schengen, la CE y Frontex, para asistir el retorno y la reintegración de migrantes en 40 países. Con asistencia de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), entre 2016 y 2019, se brindó ayuda para el retorno a migrantes de Argentina, Paraguay, Honduras y Brasil.⁴² A nivel estatal, España, por ejemplo, concretó retornos voluntarios hacia Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, s. f.). Estos estaban mediados por el trabajo de la OIM y distintas ONG activas en Latinoamérica. Tales actores intermediarios operacionalizaban *de facto* el camino hacia el retorno, convirtiéndose en facilitadores de las políticas comunitarias y españolas de control migratorio.

⁴² Este último aún es foco del programa. Véase, <https://returnnetwork.eu/2019/09/06/flexibility-active-listening-and-mutual-trust-are-key-to-success/>

Finalmente, el segundo instrumento denominado FSI se dividía en dos líneas: una dedicada a fronteras y visados y otra a la policía. El FSI sirvió para blindar tecnológicamente los controles fronterizos de los Estados miembros y la UE, así como a brindar capacitaciones al personal consular y policial. Sus instrumentos prácticamente no prestaban atención directa a la región latinoamericana, se concentraban en África en alineación con la política comunitaria. Esto se repetía en España, inclusive cuando se mencionaba a América Latina entre las zonas de “presión migratoria” y de origen de la inmigración “ilegal” (Subdirección General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad, s. f.). Solo se dejaba constancia de actividades de cooperación policial del Ministerio del Interior de España para capacitar policías y funcionarios extranjeros de Iberoamérica, África y otros países europeos en distintos temas como trata de personas, por ejemplo (Ministerio del Interior, 2017).

En resumen, aunque hubo un decrecimiento de la atención comunitaria sobre la región en años recientes, especialmente luego de 2015, la extensión del control migratorio de la UE hacia América Latina y el Caribe da cuenta de su poder como actor para reconfigurar las fronteras y operar más allá de sus límites territoriales. La *matriz de gestión migratoria de la UE* funcionó como guía en la estrategia de externalización del control hacia América Latina y el Caribe. Durante 2001 y 2020, en los proyectos comunitarios de *gestión migratoria* en esta región hubo un protagonismo del segundo eje de la *matriz* dedicado a la “lucha contra la migración ilegal”. Un dato saliente es que dentro de las categorías insertas en los proyectos de *gestión migratoria* de la UE, el retorno protagonizó la agenda política migratoria comunitaria hacia América Latina y el Caribe, y se concentró en mayor medida en las partidas Solid y FAMI.

Conclusiones

La *gestión migratoria* como idea se ha afirmado paulatinamente hasta constituirse en el centro de la política migratoria de la UE. De ese camino emergen hitos del “discurso coordinativo” (Schmidt, 2008) de la UE para encarar el control de los flujos migratorios extracomunitarios. El fin de la guerra fría legitimó la representación institucional de las migraciones no comunitarias como un problema a resolver. En 1994, la UE adoptó a la *gestión migratoria* como idea programática hasta convertirla, en Tampere, en su *matriz* para el control migratorio y hacer a sus componentes funcionales a la lógica de seguridad comunitaria. La *matriz de gestión migratoria de la UE* funcionó como guía en la estrategia de externalización del control hacia América Latina y el Caribe. Las políticas de vigilancia fronteriza exterior, el retorno, la readmisión, el vínculo del desarrollo con el control migratorio, etcétera, particularizan la *gestión migratoria de la UE*. La utilización de la acción exterior comunitaria (y la política exterior estatal) hacia terceros países para diseminar el *know-how* de la *gestión migratoria comunitaria* es otra característica de esta *matriz*. De ello ofrecen respaldo empírico los proyectos B7, Aeneas, PTMA, Solid, FAMI y FSI, ejecutados entre 2001 y 2020 en América Latina y el Caribe.

Se pasó de incluir a República Dominicana y Ecuador en los proyectos de *gestión migratoria* B7, a involucrar a Ecuador, Colombia, Bolivia y El Salvador con Aeneas e incluir a 18 países de la región directamente y a Venezuela indirectamente en el PTMA. A juzgar por la cantidad de iniciativas, Colombia, Ecuador y, en menor medida, México, fueron países prioritarios para el PTMA. Ecuador destaca como caso porque fue

el único Estado alcanzado por la mayoría de fondos mencionados: B7, Aeneas, PTMA, Solid y FAMI. De los países de la UE, España resalta por su implicación en numerosos proyectos de *gestión migratoria* desplegados. Hay que considerar que, al menos desde 2008, América Latina y el Caribe representa la primera fuente de flujos migratorios extracomunitarios hacia España (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2022), que es el quinto país de destino de la inmigración hacia Europa (IOM, 2021).

Durante 2001 y 2020, en los proyectos comunitarios de *gestión migratoria* en esta región hubo un protagonismo del segundo eje de la *matriz* dedicado a la “lucha contra la migración ilegal”. Un dato saliente es que, dentro de las categorías insertas en los proyectos de *gestión migratoria* de la UE, el retorno protagonizó la agenda política sobre migraciones hacia América Latina y el Caribe: inició con el fondo PTMA y se concentró en mayor medida en las partidas Solid y FAMI. Ya con Solid, los programas de retorno impactaron en nacionales de Brasil, Honduras, Bolivia, Colombia, Guatemala, Nicaragua y Paraguay, mientras que con proyectos FAMI se retornó a migrantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La externalización de los componentes de la *matriz de gestión migratoria de la UE* en esa región proporciona una dimensión de la expansión de las ideas comunitarias que tornan maleables las fronteras por medio de políticas y prácticas. Las estrategias de la UE pasaron discursivamente de la “asistencia” a los terceros países, planteada en el Programa Aeneas, al “apoyo” a partir de 2006, lo que buscaba incidir *desde adentro* en vez de *desde afuera*. Los proyectos en América Latina y el Caribe han evidenciado tentativas de implantar el control migratorio incluso *entre* terceros países, al hacer operativo el “control remoto” de la UE *in situ*, pero de manera indirecta.

A partir del PTMA se visualiza un mayor interés de la UE por circular conocimientos afines a su *matriz de gestión migratoria* mediante la financiación de iniciativas que involucrasen la *creación de capacidades*. Es decir, hacer que el régimen de conocimiento sea constitutivo del régimen fronterizo comunitario. Se buscó que los países de destino, tránsito y origen migratorio, distintas instituciones, organismos internacionales, ONG y hasta las propias personas migrantes, internalizaran los contenidos de *gestión migratoria* y se constituyeran así en eslabones de la *cadena de control migratorio comunitario*. Es de resaltar que esto no implicó un direccionamiento de las ideas políticas de *gestión migratoria de la UE* desde arriba hacia abajo, sino que fue necesario un mecanismo horizontal como la *creación de capacidades* para que los diversos actores latinoamericanos y caribeños se familiarizaran con la visión comunitaria sobre cómo encarar las migraciones mediante cursos, adiestramientos, talleres, capacitaciones, etcétera, dirigidos a actores públicos o privados con incidencia en políticas públicas. En este sentido, el dinero opera como una herramienta más del proceso de *fronterización (bordering process)* (Molinari, 2021), así como el dinero y el tiempo pueden considerarse inversiones que hace la UE para externalizar su *gestión migratoria* en regiones extracomunitarias.

Con los Fondos Solid se aprecia que la UE suma a la estrategia “asociativa” con los terceros países una estrategia “solidaria” entre los Estados miembros. Así se pretendía que la *cadena de control migratorio comunitario* generase “responsabilidades compartidas” entre todos los actores. Este apelativo a lo común se relacionaba con el enfoque de control que debía internalizarse para resultar efectivo y con los espacios fronterizos de injerencia comunitaria. En Latinoamérica se incrementó el “control remoto” de los flujos migratorios a través de tecnologizar los controles en consulados europeos. Todas

estas cuestiones aceptaban los engranajes de la *cadena de securitización* buscada por la UE. En 2015, apenas un año después de iniciarse los fondos FAMI y FSI, el timón de la UE giró hacia la región del Mediterráneo debido a las llegadas desde Siria. En ese proceso, la atención sobre América Latina decreció temporalmente, pero aún prevalecen varios mecanismos activos como, por ejemplo, el retorno forzado y voluntario —en ese orden— desde la UE. Indicativo de ello es que la CE (2019) recientemente volvió a hacer hincapié sobre la necesidad de aumentar los retornos y tecnologizar aún más los controles migratorios como parte de su estrategia hacia la región.

La extensión del control migratorio comunitario hacia América Latina y el Caribe en el transcurso de pocos años muestra sobre todo el poder de la UE para reconfigurar las fronteras y operar más allá de sus límites. Este esquema de integración regional demostró tener un amplio margen dentro del ámbito migratorio para reconstruir fronteras e incidir en los espacios geopolíticos hacia su interior y exterior. Todo ello contribuyó a afianzar a la UE como un actor de peso dentro de las dinámicas internacionales de *control migratorio cooperativo*.

Agradecimientos

Agradezco los fructíferos comentarios de mis colegas del Grupo de Estudios sobre “Migraciones, Políticas y Resistencias” (MiPRes-IIGG-UBA) a una versión previa de este trabajo presentada durante un seminario interno en 2021.

Referencias

- Anderson, M. (2000). The transformation of border controls: a European precedent? En P. Andreas & T. Snyder (Eds.), *The wall around the West: State borders and immigration controls in North America and Europe* (pp. 15-30). Rowman and Littlefield.
- Balibar, É. (2005). *Violencia, identidades y civilidad*. Gedisa.
- Barbehön, M., Münch, S. & Lamping, W. (2017). Problem definition and agenda-setting in critical perspective. En F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová & M. Orsini (Eds.), *Handbook of critical policy studies* (pp. 241-258). Edward Elgar.
- Bendiek, A. & Bossong, R. (2019, septiembre). Shifting boundaries of the EU's foreign and security policy - A challenge to the rule of law. *Stiftung Wissenschaft und Politik*, (SWP research paper 12). <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP12/>
- Bigo, D. (2001). Migration and Security. En V. Guiraudon & C. Joppke (Eds.), *Controlling a new migration world* (pp. 121-149). Routledge.
- Bigo, D. (2014). The (in)securitization practices of the three universes of EU border control: Military/Navy - border guards/police - database analysts. *Security Dialogue*, 45(3), 209-225. <http://www.jstor.org/stable/26292341>
- Bigo, D. & Guild, E. (2005). Policing at a distance: Schengen visa policies. En D. Bigo & E. Guild (Eds.), *Controlling frontiers: free movement into and within Europe* (pp. 233-263). Ashgate Publishing.
- Boswell, C. (2003, mayo). The “external dimension” of EU immigration and asylum policy. *International Affairs*, 79(3), 619-638. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00326>

- Brochmann, G. (1999). The mechanisms of control. En G. Brochmann & T. Hammar (Eds.), *Mechanisms of immigration control: a comparative analysis of European regulation policies* (pp. 1-27). Routledge.
- Buckel, S., Kannankulam, J., Wissel, J. & Georgi, F. (2017). *The European border regime in crisis. Theory, methods and analyses in critical European studies*. Rosa Luxemburg Studien.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 21-38. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>
- Campbell, J. L. & Pedersen, O. K. (2011). Knowledge regimes and comparative political economy. En D. Béland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and politics in social science research* (pp. 167-190). Oxford University Press.
- Charpin, A. & Aiolfi, L. (2011, junio). *Evaluation of the concrete results obtained through projects financed under AENEAS and Thematic Programme for Migration and Asylum (Final report)*. IBF International Consulting/European Union. <https://citeseerx.ist.psu.edu/ment?repid=rep1&type=pdf&doi=785325e93dfff4fa1fe7e593929bb9e201fcaaa>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2001, 11 de julio). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración (COM/2001/0387 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0387&qid=1668712206369&from=EN>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2002a, 10 de abril). *Libro verde relativo a una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales (COM/2002/175 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002DC0175&qid=1668711977913&from=EN>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2002b, 3 de diciembre). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros. I. migración y desarrollo II. informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y de solicitantes de asilo rechazados, para la gestión de las fronteras exteriores y para proyectos de asilo y migración en terceros países (COM/2002/703 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:52002DC0703>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2006a, 25 de enero). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo (COM/2006/26 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52006DC0026>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2006b, 30 de noviembre). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El Planteamiento global sobre la migración un año después: hacia una política global europea en materia de migración (COM/2006/735 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52006DC0735>
- Comisión Europea (CE). (2019, 16 de abril). *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común (JOIN/2019/6 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019JC0006>

- Comisión Europea (CE). (2021, 27 de abril). *Nueva estrategia de la UE sobre el retorno voluntario y la reintegración, preguntas y respuestas*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_1932
- Commission of the European Communities. (1991, 23 de octubre). *Commission communication to the Council and the European Parliament on immigration* (SEC[91] 1855 final). http://aei.pitt.edu/1260/1/immigration_policy_SEC_91_1855.pdf
- Commission of the European Communities. (1994, 23 de febrero). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on immigration and asylum policies* (COM/94/23FINAL). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A51994DC0023&qid=1668712735144>
- Consejo de la Unión Europea. (1998, 3 de diciembre). *Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia*- Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 19/1. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0123\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999Y0123(01)&from=ES)
- Consejo de la Unión Europea. (2004, 8 de diciembre). *Anexo I. Programa de La Haya. Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea*. En *Consejo Europeo de Bruselas 4 y 5 de noviembre. Conclusiones de la presidencia* (pp. 11-42). https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/82539.pdf
- Consejo de la Unión Europea. (2006, 30 de enero). *Anexo I. Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo*. En *Consejo Europeo de Bruselas 15 y 16 de diciembre de 2005. Conclusiones de la Presidencia* (pp. 9-14). https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/87658.pdf
- Consejo Europeo. (1992, 11-12 de diciembre). *Proyecto de declaración sobre los principios que informan los aspectos externos de la política migratoria* (Anexo 5 de la parte A). En *Consejo Europeo de Edimburgo. 11-12 de diciembre de 1992. Conclusiones de la Presidencia*. https://www.consilium.europa.eu/media/20489/1992_diciembre_-_edimburgo__es_.pdf
- Consejo Europeo. (1999a). *Consejo Europeo de Tampere. 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia*. Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm
- Consejo Europeo. (1999b). *Consejo Europeo de Viena. 11 y 12 de diciembre de 1998. Conclusiones de la Presidencia*. Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/summits/wie1_es.htm
- Council of the European Union. (2005, 30 de noviembre). *A Strategy for the external dimension of JHA: global freedom, security and justice* (14366/3/05 REV 3, LIMITE, JAI 417, RELEX 628). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14366-2005-REV-3/en/pdf>
- Den Hertog, L. (2016). *Money talks. Mapping the funding for EU external migration policy*. CEPS. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/money-talks-mapping-funding-eu-external-migration-policy/>
- European Commission. (2007, 15 de diciembre). *Decisión de la Comisión, de 30 de noviembre de 2007, por la que se aplica la Decisión No. 575/2007/*

- CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la adopción de las orientaciones estratégicas para el periodo 2008-2013, 2007/837/CE [notificada con el número C(2007) 5822]. *Diario Oficial de la Unión Europea*, (L330/48). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0837&qid=1668730193402&from=EN>
- European Commission. (2016). *Success stories from the Migration and Home Affairs Funds: solidarity and management of migration flows (2007-2013)*. Publications Office of the European Union. <https://www.tdm2000international.org/digital-library/success-stories-from-the-migration-and-home-affairs-funds-solidarity-and-management-of-migration-flows-2007-2013/#>
- European Commission. (2017, 3 de febrero). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a more effective return policy in the European Union - A renewed action plan (COM/2017/200 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0200>
- European Commission & EuropeAid. (2007). *AENEAS Programme. Programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum. Overview of projects funded 2004-2006*. https://download.taz.de/migcontrol/eu/EU_AENAS_%20projects%20funded%20to%20third%20countries%202004%20-%202006_eng.pdf
- European Commission & EuropeAid. (2010). *Migration and Asylum programme. Thematic Programme on cooperation with third countries in the areas of migration and asylum. Overview of projects funded 2007-2008*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/204604ee-524d-4022-baab-198c4c0ec36d>
- European Union. (2020). *More snapshots from the EU Asylum, Migration and Integration Fund*. Publications Office of the European Union. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-11/amif_more_snapshot_e_book.pdf
- European Union Committee (2008). *Frontex: the EU external borders agency. Report with Evidence* (9th report of session 2007-08, HL Paper 60). House of Lords. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/60/60.pdf>
- Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y gobierno*, 22(1), 199-226. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/118>
- Geddes, A. (2005). Europe's border relationships and international migration relations. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 43(4), 787-806. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2005.00596.x>
- Geiger, M. & Pécoud, A. (2010). The politics of international migration management. En M. Geiger & A. Pécoud (Eds.), *The politics of international migration management* (pp. 1-20). Palgrave Macmillan.
- Gil Araujo, S. (2006). (Re)definiendo las fronteras de Europa. Sobre la deslocalización del control migratorio comunitario. En I. Márquez (Coord.), *Respuestas a la exclusión. Políticas de inmigración, interculturalidad y mediación* (pp. 43-72). Tercera Prensa.
- Gil Araujo, S. (2011a). Reinventing Europe's borders. Delocalization and externalization of the EU migration control through the involvement of third countries. En M. Baumann, A. Lorenz & K. Rosenow (Eds.), *Crossing and controlling borders*.

- Immigration policies and their impact on migrants' journeys* (pp. 21-44). Budrich University Press.
- Gil Araujo, S. (2011b). Deslocalizar los muros de Europa. Los países de origen y tránsito de inmigrantes en el control migratorio de la Unión Europea. *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración*, (2), 9-33. <http://www.migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista2/articulo2.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2022). *Flujo de inmigración procedente del extranjero por año, país de origen y nacionalidad (española/extranjera)*. <https://www.ine.es/up/w49RTajmi1>
- International Organization for Migration (IOM). (2021). *World migration report 2022*. <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>
- Johansen, S. (2020). *The human rights accountability mechanisms of international organizations*. Cambridge University Press.
- Lahav, G. & Guiraudon, V. (2000). Comparative perspectives on border control: away from the border and outside the State. En P. Andreas & T. Snyder (Eds.), *The wall around the West: State borders and immigration controls in North America and Europe* (pp. 55-77). Rowman and Littlefield.
- Lavenex, S. (2006). Shifting up and out: the foreign policy of European immigration control. *West European Politics*, 29(2), 329-350. <https://doi.org/10.1080/01402380500512684>
- Lavenex, S. (2007). The external face of europeization: third countries and international organizations. En T. Faist & A. Ette (Eds.), *The europeization of national policies and politics of immigration. between autonomy and the European Union* (pp. 246-264). Palgrave Macmillan.
- Lavenex, S. (2015). Multilevelling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of EU migration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(4), 554-570. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1102047>
- Mehta, J. (2011). The varied roles of ideas in politics. from “whether” to “how”. En D. Béland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and politics in social science research* (pp. 23-46). Oxford University Press.
- Mezzadra, S. & Neilson, B. (2013). *Border as method, or, the multiplication of labor*. Duke University Press.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (s. f.). *Retorno voluntario asistido y reintegración periodo 2009-2021*. https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/retorno_voluntario/datos/Rv_asistido_reintegracion_20092021_anualidades_pases.pdf
- Ministerio del Interior. (2008a, 17 de julio). *Programa Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios. Fondo de Fronteras Exteriores, Programa Plurianual* (versión revisada 3). <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Programa-de-Solidaridad-Union-Europea-English-version/External-Borders-Fund/Programa-Plurianual-Fondo-Fronteras-spanish-version.pdf>
- Ministerio del Interior. (2008b, 10 de noviembre). *Programa Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios. Fondo Europeo para el Retorno. Programa Plurianual* (versión revisada 4). <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-Europeo-para-Retorno/Programa-Plurianual-2008-2013/ProgramaRetorno.pdf>

- Ministerio del Interior. (2009). *Fondo Europeo para el Retorno, Programa Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, Informe final 2008*.
- Ministerio del Interior. (2017). *Programa Nacional del Fondo de Seguridad Interior para España* (Informe de evaluación intermedia del FSI). <https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-seguridad-interior/Informe-de-evaluacion-intermedia-del-FSI.pdf>
- Ministry of Interior-Italy. (s. f.). *Annex 1. Italian Multi-Annual Programme (2007-2013). External Borders Fund*. https://www.poliziadistato.it/statics/19/comm_native_c_2008_7932_f_en_annexe1.pdf
- Molinari, C. (2021). Digging a moat around fortress Europe: EU funding as an instrument of exclusion. En T. de Lange; W. Maas & A. Schrauwen (Eds.), *Money matters in migration. Policy, participation, and citizenship* (pp. 38-54), Cambridge.
- Oelgemöller, C. (2011). Informal plurilateralism: the impossibility of multilateralism in the steering of migration. *The British Journal of Politics and International Relations*, 13(1), 110-126. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2010.00442.x>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2011, 9 de junio). *Memoria del director general sobre la labor realizada por la Organización en 2010* (MC/2314). https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/2019-01/MC_2314_5.pdf
- Parella, S. & Petroff, A. (2014). Migración de retorno en España: salidas de inmigrantes y programas de retorno en un contexto de crisis. *Anuario CIDOB de la inmigración*, 61-87. https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2014/migracion_de_retorno_en_espana_salidas_de_inmigrantes_y_programas_de_retorno_en_un_contexto_de_crisis
- Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea. (2006, 27 de diciembre). Reglamento (CE) No. 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. *Diario oficial de la Unión Europea*, (L 378/41). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1905&from=ES>
- Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea. (2007, 23 de mayo). *Decisión No. 575/2007/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el periodo 2008-2013 como parte del Programa general Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32007D0575>
- Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea. (2008, 24 de diciembre). Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. *Diario Oficial de la Unión Europea*, (L 348/98). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32008L0115>
- Parlamento Europeo & Consejo de la Unión Europea. (2014, 20 de mayo). Reglamento (UE) No. 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones No. 573/2007/CE y No. 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo. *Diario Oficial*

- de la Unión Europea*, (L150/168). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32014R0516>
- Pedone, C., Echeverri, M. M. & Gil Araujo, S. (2014). Entre dos orillas. Cambios en las formas de organización de las familias migrantes latinoamericanas en España en tiempos de crisis global. En M. E. Zavala de Cosío & V. Rozée Gómez (Coords.), *El género en movimiento. Familia y migraciones* (pp. 20-38), El Colegio de México.
- Picard, E. & Greco, R. (2014, octubre). *Technical assistance for study on concrete results obtained through projects on Migration and Development financed under AENEAS and the Thematic Programme for Migration and Asylum. Final Report* (Framework Contract Commission, No. 2013/332205).
- Rousselot, A., Aiolfi, L. & Charpin, A. (2013, junio). *Final Evaluation of the Thematic Programme "Cooperation with Third Countries in the Area of Migration and Asylum", Final Report*. European Commission & IBF.
- Santi Pereyra, S. (2021). *La Unión Europea en la política exterior de España hacia Ecuador. Incidencias en el tratamiento político de la migración ecuatoriana (1996-2004)*. Centro de Estudios Avanzados. <http://hdl.handle.net/11086/18316>
- Santi, S. (2011, 18-20 de mayo). *¿Beneficios para todos? Crisis, desarrollo, y gobernabilidad, en la agenda política iberoamericana sobre migraciones* [Ponencia]. IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad. Flacso-Quito, Ecuador. <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/beneficios-para-todos-crisis-desarrollo-y-gobernabilidad-en-la-agenda-politica-iberoamericana>
- Santi, S. (2020). La OIM como difusora global de las políticas de migración ordenada. La implantación del control migratorio mediante los mecanismos de cooperación técnica sobre migración y capacity-building. En P. K. Schuster & K. A. Valenzuela-Moreno (Eds.), *Trayectorias y jornadas: Transnacionalismo en acción* (pp. 25-44). Transnational Press London.
- Santi, S. & Clavijo, J. (2020, julio-diciembre). La configuración de las políticas de migración circular en Sudamérica. Los acuerdos de regulación laboral de España con Colombia y Ecuador. *Revista Desafíos*, 32(2): 1-38. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6849>
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Schmidt, V. A. (2011). Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. En D. Béland & R. H. Cox (Eds.), *Ideas and politics in social science research* (pp. 47-64). Oxford University Press.
- Stock, I., Üstübcü, A., & Schultz, S. U. (2019). Externalization at work: responses to migration policies from the Global South. *Comparative Migration Studies*, 7, Artículo 48. <https://doi.org/10.1186/s40878-019-0157-z>
- Subdirección General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad. (s. f.). *Programa Nacional del Fondo de Seguridad Interior para España*. Ministerio del Interior. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/Fondo-de-seguridad-interior/01_PROGRAMA-NACIONAL-DE-ESPANA_version-4_2_FSI_-1.pdf

- Subdirectorate General for Planning and Infrastructures Management and Material for Security. (2012). *Ex-post evaluation report on the results and impacts of actions co-financed by the External Borders Fund. Annual programmes 2007 to 2010*. Ministry of Interior. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/ebf_report_en_en.pdf
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2014). *El Fondo para las Fronteras Exteriores ha fomentado la solidaridad financiera, pero se precisa una mejor medición de los resultados y debe aportar mayor valor añadido europeo* (Informe especial, núm. 15). Unión Europea. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_15/QJAB14015ESC.pdf
- Zapata-Barrero, R., González, E. & Sánchez Montijano, E. (2008). El discurso político en torno a la migración en España y la UE. *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, (16). https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/fichas/publicacion_16.html
- Zolberg, A. R. (1999). Matters of state: theorizing immigration policy. En C. Hirschman, P. Kasinitz & J. Dewind (Eds.), *The handbook of international migration: The American experience* (pp. 71-93). Russell Sage Foundation.

Silvana Santi

Argentina. Doctoranda en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, Argentina). Magíster en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Miembro del Grupo de Estudios sobre “Migraciones, Políticas y Resistencias” (HGG-UBA) y del Grupo de Trabajo sobre “Migraciones Sur-Sur” (Clacso). Líneas de investigación: políticas migratorias; migraciones e integración regional; y, agenda política sobre migraciones entre América Latina y Europa. Publicación reciente: Santi, S. (2020). ¿Qué es la migración “ordenada”? Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global. *Colombia Internacional*, (104), 3-32. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.01>