

Nuevas acciones ante nuevos retos. La respuesta de la cooperación al desarrollo ante los menores afectados por la inmigración¹

Anna Ayuso y Elena Sánchez-Montijano, CIDOB

Anna Ayuso
Investigadora Principal
CIDOB
Elisabets 12
E- 08001 Barcelona
+34 93 302 64 95
aayuso@cidob.org
www.cidob.org

Elena Sánchez-Montijano
Investigadora
CIDOB
Elisabets 12
E- 08001 Barcelona
+34 93 302 64 95
esanchez@cidob.org
www.cidob.org

Los *menores afectados* por la migración, acompañados, o no, con movilidad, o no, han sido hasta hace muy poco los mayores olvidados del debate internacional (Rossi 2006). Ello a pesar de ser uno de los principales grupos aquejados por los efectos de las migraciones y parte esencial del futuro desarrollo de las comunidades de origen y de las de destino. Una de las explicaciones a esta invisibilidad es la dificultad que existe para contabilizarlos a pesar de ser un gran número, ya que las estadísticas sobre migraciones no suelen separar niños de adultos². Eso ocurre, tanto en el caso de los niños que migran como en los que se quedan mientras migran uno o los dos padres.

En esta misma línea las políticas de cooperación al desarrollo enfocadas hacia los *menores afectados* por la migración apenas han sido desarrolladas o estudiadas y, sin embargo, por su especificidad requieren de un tratamiento especial, tanto dentro de las políticas migratorias, como de la cooperación internacional. Por la diversidad de objetivos que persiguen y la complejidad de situaciones que ofrecen, el maridaje entre ambas políticas no es fácil pero se presenta como necesario para la mejor protección de los menores.

Si bien es cierto que la estrecha interrelación entre migraciones y desarrollo es hoy comúnmente aceptada por la inmensa mayoría de analistas y responsables políticos. Sin

¹ Este artículo está basado en una investigación previa realizada en el marco del proyecto de investigación “Infancia y juventud en la migración internacional. España y su política de cooperación internacional para el desarrollo” llevado a cabo por el Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina.

² Si bien existe una gran dificultad para contabilizar los niños afectados de diversa forma por las migraciones hay algunos intentos. McKenzie (2007) es un buen ejemplo en el cómputo de niños inmigrantes.

embargo, el intento de coordinar políticas migratorias y políticas de cooperación al desarrollo es muy reciente y no resulta del todo pacífica. Hay razones que ayudan a explicar esta aparente paradoja.

Primero, históricamente ambas políticas han respondido a objetivos diferentes y han sido planificadas y ejecutadas por instituciones diversas sin relación entre sí. Por una parte, en el caso de las políticas migratorias de los países de destino, se focalizaron inicialmente en la regulación de flujos migratorios. El otro gran foco de las políticas migratorias en países de destino, ha venido siendo la integración de los recién llegados en la sociedad de acogida³. Ninguno de estos dos objetivos está relacionado con el desarrollo del país de origen de los inmigrantes y, por naturaleza, tienden a ser políticas que se plantean de forma unilateral por parte del país de acogida. Por otra parte, respecto al caso de los países de origen la tendencia fue entender la migración como una válvula de escape ante la falta de empleo y de recursos de las instituciones para proveer al conjunto de la población de derechos básicos y oportunidades de trabajo. Esto provocó que la regulación de los flujos se limitara a acuerdos bilaterales para facilitar el proceso migratorio y, en la medida de lo posible, garantizar los derechos laborales de sus nacionales a través de convenios de seguridad social.

Segundo, en el caso de las políticas de cooperación para el desarrollo, su concepción ha estado muchas veces ligada a intereses geoestratégicos y económicos no necesariamente relacionados con las causas y consecuencias de las migraciones⁴. Pero además, incluso cuando los objetivos de desarrollo han prevalecido, las políticas y los programas de cooperación internacional se han enfocado en la promoción de los factores de desarrollo económico y social estructurales, o locales, en relación a las carencias de los habitantes presentes en el territorio, sin tener en cuenta a los ya ausentes.

Sin embargo, la tendencia a hacer converger los objetivos de las políticas sobre migraciones y las de cooperación al desarrollo tiene otras vías de confluencia a explorar.

³ Así en su momento Hammar (1985: 7-9) señalaba que la política de inmigración consiste básicamente en dos líneas: política de fronteras o regulación de inmigrantes y política de inmigrantes o condiciones para los residentes migrantes. Aunque los objetivos a política de cooperación al desarrollo sean otros, no podemos obviar el vínculo que mantiene con estas dos líneas de acción al abordar el tratamiento de las migraciones.

⁴ Eso no impide reconocer que algunos de los factores que han favorecido las migraciones de un país a otro estén directamente relacionados a relaciones postcoloniales y otros vínculos económicos y políticos y que las políticas migratorias no son ajenas a estos, sino todo lo contrario.

Las políticas migratorias de los países receptores han ido progresivamente adoptando una visión más global que incorpora el análisis de las causas y consecuencias de dichos movimientos, tratando de buscar causalidades que expliquen las dinámicas migratorias, su evolución y los efectos a medio y largo plazo de las distintas respuestas implementadas para gestionar los flujos en el pasado y en el presente. La evidente naturaleza transnacional del fenómeno migratorio, ha impulsado un proceso de creación de un marco multilateral para las migraciones en el que confluyen la regulación internacional, la regional y las nacionales, tanto en los países de origen como de destino, y en los distintos niveles en la esfera estatal. Está en lenta gestación la denominada gobernanza global de las migraciones (Ayuso y Pinyol, 2010a) y eso supone promover un consenso entre diversos actores con visiones y necesidades a veces contradictorias. Se trata de elaborar políticas que vinculen migración con desarrollo e incorporar plenamente las garantías del respeto a los Derechos Humanos (Ayuso y Pinyol, 2010b).

En esta misma línea creemos necesario reconocer la conexión entre la política de cooperación al desarrollo y el fenómeno de los *menores afectados* por la migración principalmente desde al menos dos vertientes. Por un lado, la Política de Cooperación al desarrollo debe contribuir a impulsar y fortalecer las políticas sociales que combaten los efectos perversos que las migraciones puedan causar en relación a los niños y a los jóvenes en los países de origen. Por otro lado, las migraciones bien canalizadas también pueden tener efectos individuales y sociales positivos en términos de desarrollo, en tanto que los menores, en sí mismos, tienen grandes potencialidades para contribuir activamente a los objetivos de la política de cooperación al desarrollo. Ambas vertientes tienen como denominador común el principio de coherencia de políticas y el objetivo primordial de la protección de los derechos humanos y del interés superior del menor. Trabajar desde la cooperación al desarrollo con menores que han vivido desde diferentes perspectivas experiencias migratorias puede resultar una de las estrategias más efectivas para atajar las causas de la pobreza y la exclusión y provocar un mayor impacto a medio y largo plazo del que podría traer trabajar con la población adulta.

Sin término de duda la migración afecta a los menores tanto directa como indirectamente; bien porque son ellos los que se han marchado, acompañados o no; bien porque viven en contextos migratorios al marcharse un familiar directo, o personas de su entorno cercano. Cada modalidad tiene diversos efectos concretos propios que

requieren respuestas diversas. Los *menores afectados* por la migración, al igual que sus mayores, viven y se desarrollan en un espacio transnacional en el que sus capacidades son ilimitadas y donde los efectos de las migraciones sobre ellos son de carácter multidimensional.

En este artículo buscamos analizar los cuatro escenarios (Rossi 2006; 2008: 8-9)⁵ en los cuales podemos encuadrar la variedad de experiencias migratorias ante las cuales puede encontrarse un niño y las posibles vías para maximizar las potencialidades y reducir las carencias. Los dos primeros escenarios se identifican en los *menores que permanecen en origen*⁶, estos son: los *menores cuyos familiares han emigrado* y quedan a cargo de uno de los progenitores, o bien bajo tutela de un adulto, normalmente un familiar directo (abuelos y/o tíos), o aquellos que quedan sin tutela y pasan a engrosar el número de los denominados como “niños de la calle” y, por tanto, con una mayor vulnerabilidad; y los *menores en contextos afectados por la migración*, y potenciales migrantes, bien por la futura reagrupación familiar, bien porque, si bien la familia directa no ha inmigrado sí lo han hecho personas del entorno y se ven inducidos a inmigrar con o sin compañía.

Los dos segundos escenarios son *menores en países de destino*. Entre estos diferenciamos entre: *menores que han emigrado con sus progenitores* y que acompañan a sus padres en el proceso migratorio, pero también a niños que han nacido en los países de destino y cuyos padres son inmigrantes y los *menores no acompañados* que se encuentran sin la tutela familiar.

El objetivo de este artículo no es analizar cómo, ni en qué sentido, la migración afecta a los menores en diferentes contextos. Lo que trataremos es de, en primer lugar, identificar algunas de las potencialidades que tiene la cooperación al desarrollo a la hora de trabajar y tratar con *menores afectados* por la migración, partiendo de la posibilidad de maximizar los beneficios de la migración y minimizar las debilidades. En segundo lugar, se busca conocer cuáles pueden ser las aportaciones específicas de los menores a

⁵ Esta difiere de la planteada por Whitehead y Hashim (2005: 6-7), o la que posteriormente planteara Lewski (2008: 4). Estos últimos análisis proponían la existencia de tres escenarios posibles, y no cuatro, dejando fuera los menores en contextos migratorios.

⁶ Los datos demuestran que en los países en desarrollo un porcentaje muy alto de menores se encuentra en un contexto en el que al menos uno de los familiares más directos se encuentra fuera del hogar (Rossi 2006)

la cooperación al desarrollo en relación con las migraciones. Finalmente, en tercer lugar, expondremos algunas de las propuestas que pueden ser de utilidad para actuar con los *menores afectados* por la migración desde una perspectiva de la cooperación al desarrollo.

En definitiva, se trata de buscar sinergias entre las políticas de migración y de cooperación internacional que tengan como fin último la consecución de resultados en términos de desarrollo desde un enfoque de protección de los derechos humanos. Eso implica hacer referencia a los aspectos centrales de esa agenda común sometida al principio de coherencia de políticas, pero también señalar cuales son los principales actores, los instrumentos disponibles y cuales son susceptibles de desarrollarse para poder dar efectividad a dicha agenda.

Los objetivos de la cooperación con los *menores afectados* por las migraciones tienen que insertarse plenamente en los objetivos de desarrollo y asegurar el cumplimiento del principio de la Coherencia de políticas. Un aspecto esencial es introducir instrumentos de control de la aplicación de las normas internacionales y del principio del interés superior del menor en todas las fases del proceso migratorio. Otra cuestión general para abordar la cooperación en materia migratoria es la incorporación de la dimensión familiar en todas las políticas que afecten a la población migrante.

En definitiva, hay que huir de considerar la cooperación para el desarrollo como un instrumento de control y gestión de las migraciones y evitar la condicionalidad de la ayuda a políticas de control de la gestión de las migraciones. Las políticas dirigidas a la disminución de la presión de las migraciones han de concentrarse en la lucha contra las causas profundas que empujan hacia una migración en condiciones inapropiadas.

Referencias bibliográficas

AYUSO, A. (dir.) y G. PINYOL (coord.) (2010a), *Las Migraciones en las Relaciones UE y América Latina Caribe Informe Expo/B/PolDep/AFET/2009_19*, pp 90

AYUSO, A. y G. PINYOL (2010b) *La inmigración latinoamericana en España. El estado de la investigación*, Barcelona, CIDOB, pp. 330.

HAMMAR, T., ed., (1985), *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge: Cambridge University Press.

LIWSKI, N. (2008), “Migraciones de Niñas, Niños y Adolescentes bajo el Enfoque de Derechos”, Foro de Alto Nivel sobre Asuntos Migratorios de la Comisión Especial de Asuntos Migratorios en el marco del Consejo Permanente de la OEA. Washington, Estados Unidos, 17 Abril.

MCKENZIE, D. (2007), “A Profile of the World’s Young Developing Country Migrants”, *World Bank Policy Research Working Paper*, 4021, Washington DC, World Bank.

ROSSI, A. (2008), “The Impact of Migration on Children in Developing Countries” Conference *Migrant Youth & Children of Migrants in a Globalized World*, Rockefeller Foundation Bellagio Center, Italia 24-25 Abril.

--- (2006), “Children Youth and Migration”, *International Symposium on International Migration and Development*. UNICEF. Turin, Italia, 28-30 Junio.

WHITEHEAD, A. y HASHIM, I. (2005), “Children and Migration”, *Background Paper*, Department for International Development (DFID), Migration Team