

POR QUÉ FRACASAN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS¹

WHY MIGRATION POLICIES FAIL

STEPHEN CASTLES²

Tanto en Gran Bretaña como en toda la Unión Europea la inmigración y el asilo son asuntos claves en política. Sin embargo, parece que las políticas de los estados y los órganos supranacionales no han conseguido evitar los flujos no deseados ni gestionar con eficacia la inmigración y su integración. Este artículo analiza tres tipos de razones que justifican el fracaso de estas políticas: factores que derivan de la dinámica social del proceso migratorio; factores relacionados con la globalización y la división Norte-Sur; y factores que surgen dentro de los sistemas políticos. Entre los temas principales se encuentran el papel de la acción del migrante, la forma en que la división Norte-Sur favorece estos flujos migratorios y los programas ocultos en las políticas nacionales. También se comentan los esfuerzos de la UE

¹ Este artículo ha sido publicado previamente en inglés en *Ethnic and Racial Studies*, vol 27, n.º 2, Marzo 2004, pp.2005-27. Ha sido traducido y se publica aquí con la cortés autorización de los editores de *Ethnic and Racial Studies*.

² Centro de Estudios sobre Refugiados (Refugee Studies Centre), Universidad de Oxford.

para tratar las causas fundamentales de la migración en los países de origen. El artículo concluye que las políticas migratorias podrían ser más eficaces si estuvieran relacionadas de forma explícita con los programas políticos a largo plazo centrados en el comercio, el desarrollo y la prevención de conflictos. La auténtica clave para conseguir una gestión de la migración eficaz es reducir las diferencias Norte-Sur.

Palabras clave: Migración, asilo, globalización, política, causas fundamentales, Unión Europea.

Immigration and asylum are key political issues in Britain and the European Union. Yet the policies of states and supranational bodies seem to have had little success in preventing unwanted flows and effectively managing immigration and integration. This article examines three types of reasons for policy failure: factors arising from the social dynamics of the migratory process; factors linked to globalization and the North-South divide; and factors arising within political systems. Key issues include the role of migrant agency, the way the North-South divide encourages flows, and hidden agendas in national policies. EU efforts to address the root causes of migration in countries of origin are discussed. The article concludes that migration policies might be more successful if they were explicitly linked to long-term political agendas concerned with trade, development and conflict prevention. Reducing North-South inequality is the real key to effective migration management.

Keywords: Migration, asylum, globalization, policy, root causes, European Union.

El control de la inmigración ha sido un asunto de gran importancia desde finales de la década de los 50 en Gran Bretaña y, desde mediados de los 70, en el resto de la Europa Occidental. En los últimos años, ha ido escalando hasta convertirse en el principal asunto del programa político. De hecho, algunos políticos, secciones de los medios de comunicación y académicos hablan de la existencia de una «crisis general de la migración» (Weiner 1995; Zolberg

2001). Sin embargo, cuanto más se esfuerzan los estados y los órganos supranacionales en restringir y gestionar la migración, menos parece que funcionen. «La brecha entre los objetivos de la política de inmigración nacional... y el alcance real de las políticas en este campo (*resultados de las políticas*) es muy amplia y cada vez se abre más en la mayor parte de las democracias industrializadas» (Cornelius Martín y Hollifield 1994). La migración ilegal, la entrada de solicitantes de asilo y la formación de nuevas comunidades étnicas parecen arrastrados por unas fuerzas que los gobiernos no pueden controlar. Esto no quiere decir que las políticas estatales no consigan nada, ya que sí influyen los modelos migratorios en varios aspectos importantes, pero a menudo no lo hacen de la forma que pretenden quienes las elaboran. He aquí un ejemplo.

Durante muchos años el gobierno de EE.UU. ha intentado frenar la entrada y el empleo ilegales de inmigrantes. Los trabajadores mexicanos empezaron a tener contratos legales en la agricultura y otros sectores desde la década de los 40. En 1964 esta iniciativa llegó a su fin, pero la demanda de mano de obra seguía siendo alta y seguía produciéndose la entrada ilegal a gran escala. La Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración de EE.UU. (IRCA por sus siglas en inglés) de 1986 estableció como delito el empleo de extranjeros ilegales, e introdujo varias disposiciones para legalizar a los trabajadores inmigrantes que pudieran demostrar que habían trabajado en EE.UU. durante un periodo determinado. Cerca de 2,7 millones de extranjeros consiguieron legalizar su situación. Sin embargo, el gobierno de EE.UU. no llegó a imponer sanciones eficaces para los empresarios (es decir, multas o sentencias de prisión para todos aquellos que emplearan a trabajadores ilegales). Los trabajadores legalizados dejaron la agricultura, donde los sueldos eran muy bajos, y pasaron a trabajar en la industria o el sector servicios, mejor pagados, lo que les permitió introducir en el país a sus seres más cercanos bajo las normas de reagrupación familiar. Los empresarios de la agricultura pidieron, y consiguieron, un

programa de Reemplazo de Trabajadores en la Agricultura, pero en general, resultaba mucho más barato y más fácil emplear trabajadores ilegales (Castles y Miller 2003, Capítulo 5; Kramer 1999; Martin y Miller 2000). Por lo tanto, la IRCA provocó un aumento considerable de la población inmigrante legal, pero no consiguió controlar la entrada de ilegales.

En 1994, como respuesta al fracaso de la IRCA, la Administración Clinton anunció la «Operación Guardián». El Servicio de Inmigración y Naturalización de EE.UU. (INS por sus siglas en inglés) introdujo dobles vallas de acero, helicópteros, reflectores y equipos de alta tecnología en la frontera de EE.UU. con Méjico. Doblaron el número de agentes que vigilaban la frontera y el presupuesto del INS se triplicó de 1994 a 2000, alcanzando los 5.500 millones de dólares. Sin embargo, no descendió el número de personas que cruzaban la frontera de forma ilegal y el sector agrícola de California tampoco experimentó una reducción de la mano de obra inmigrante. El número de inmigrantes que fallecieron intentando cruzar la frontera aumentó de 23 en 1994 a 499 en 2000. Las causas de la muerte también cambiaron al verse obligados a cruzarla en zonas remotas. En el año 2000, la mayor parte de las víctimas murieron por deshidratación, hipotermia o insolación en el desierto de Arizona, o ahogadas al intentar cruzar a nado el Canal *All American*. El precio medio de los «coyotes» (traficantes de seres humanos) aumentó de 143 a 1.500 dólares en seis años (Cornelius 2001). En la década de los 90, se desarrollaron otros flujos migratorios de mano de obra ilegal, provenientes sobre todo de China. Los datos basados en el Censo del año 2000 situaban en 9 millones la población de inmigrantes ilegales de EE.UU.

Existen muchos otros ejemplos de políticas que consiguieron casi lo opuesto a sus objetivos iniciales:

- En Australia, se elaboró un programa de inmigración de posguerra para mantener un país británico de raza blanca y, sin embargo, les condujo a la creación de una de las sociedades más diversificadas.

- En Alemania, el modelo «*guestworker*» (contratación de «trabajadores invitados») que se produjo desde 1955 hasta 1973 estaba dirigida a satisfacer el empleo temporal, pero, a largo plazo, resultó en la reagrupación familiar, el asentamiento definitivo y el surgimiento de nuevas minorías étnicas.
- En Francia, los Países Bajos y Gran Bretaña, las políticas postimperiales sobre migración y ciudadanía tenían como objetivo mantener las esferas de influencia en política y economía, sin embargo dieron lugar a una migración y una diversidad étnica a gran escala.
- Las recientes políticas europeas de restricción de la inmigración han creado un negocio internacional muy provechoso para la trata de seres humanos.

Estos ejemplos son muy conocidos, y no menos ilustrativos. En primer lugar, muestran la actuación de estados fuertes y eficaces, por lo tanto *la debilidad del estado de acogida no es necesariamente crucial para el fracaso de las políticas*. En segundo lugar, el fracaso de estas políticas no fue evidente hasta que no pasó un amplio periodo de tiempo, lo que indica *que las políticas migratorias pueden fracasar si se basan en una visión a corto plazo del proceso migratorio*. En tercer lugar, ciertos factores inherentes a la experiencia migratoria pueden desembocar en unos resultados no previstos ni deseados por los participantes. *Es necesario analizar el proceso migratorio como un proceso social a largo plazo con una dinámica propia*, que empieza por la decisión de emigrar del país de origen hasta el asentamiento, la formación de una comunidad y el nacimiento de nuevas generaciones en el país de acogida.

¿Qué se entiende por fracaso de una política? En este caso no tiene un carácter normativo. Algunos podrían decir que la ineficacia de las políticas migratorias ha dado lugar a unas sociedades más abiertas y globales. Desde un punto de vista analítico, *se puede decir que el fracaso de las políticas se produce cuando éstas no alcanzan los objetivos previstos*. Sin embargo, esto sería basar la valoración de las

políticas en la precisión o el grado de apertura de los objetivos de una política. Pero los políticos y los funcionarios puede que se nieguen a expresar sus verdaderos objetivos, por miedo al levantamiento de la oposición. Esto hace que resulte necesario cuestionar los objetivos aparentes y buscar programas ocultos. De todos modos, el éxito o el fracaso de una política no suele ser total: las políticas pueden alcanzar algunos objetivos, pero no todos, u obtener unas consecuencias inesperadas.

Este artículo analiza una serie de factores que provocan la migración y comenta su influencia en la determinación de los sistemas de políticas, y en su debilitamiento. Asimismo, analiza las políticas actuales de la Unión Europea (UE) sobre migración y asilo, haciendo especial hincapié en las medidas elaboradas para dirigirse a las causas fundamentales de la migración.

FACTORES QUE DETERMINAN LAS MIGRACIONES Y SUS CONSECUENCIAS EN LA CREACIÓN DE POLÍTICAS

Los procesos migratorios están determinados e influenciados por toda una serie de condiciones tanto en los países de origen como en los países de acogida, y en sus relaciones. Para llegar a entender por completo cualquier flujo migratorio hay que analizar detalladamente todas las sociedades implicadas. Sin embargo, atendiendo a algunos casos específicos se pueden presentar los factores generales más importantes. En este caso se comentarán tres tipos:

- Factores que se derivan de la dinámica social del proceso migratorio.
- Factores relacionados con la globalización, el fenómeno transnacional y las relaciones Norte-Sur.
- Factores que surgen dentro de los sistemas políticos.

Factores que se derivan de la dinámica social del proceso migratorio

En la creación de políticas migratorias hay dos corrientes especialmente influyentes. Una es la corriente económica que mantiene que el comportamiento de mercado está basado en los cálculos costo-beneficio neoclásicos: la población se desplaza si con ello maximiza su utilidad individual (generalmente por medio de unos ingresos más altos), y deja de desplazarse o incluso regresa si la ecuación coste-beneficio cambia. La segunda corriente es la burocrática que mantiene que las normativas elaboradas para categorizar a los migrantes y regular de forma diferenciada su admisión y residencia determinan de forma eficaz su comportamiento de integración. Estas dos corrientes se unen a la idea de que un marco de políticas adecuado puede abrir y cerrar la migración como si de un grifo se tratara.

Ambas corrientes ignoran la riqueza de la experiencia histórica. Por ejemplo, en los años 70, los que elaboraron las políticas en Alemania pensaban que los molestos «trabajadores invitados» se irían debido al principio de residencia temporal creado en el sistema de contratación y a la disminución de las oportunidades de empleo. Más tarde se comprobó que estas predicciones eran falsas, ya que estos inmigrantes trajeron a sus familias y decidieron quedarse allí por mucho tiempo. Sin embargo, Alemania había tenido una experiencia similar con los trabajadores inmigrantes de Polonia antes de la I Guerra Mundial. En ese momento quizá pasaron por alto la memoria histórica creyendo que los sistemas de administración modernos serían más eficaces que los anteriores. Sin embargo, probablemente se debió a que eran incapaces de considerar la inmigración como un proceso social, con una dinámica propia. Esto se podría desglosar en numerosos factores.

Migración en cadena y redes migratorias. La migración en cadena expone la forma en que a una migración inicial, generalmente de trabajadores jóvenes, le siguen otras en la

misma familia o comunidad (Price 1963). Hoy en día, la literatura especializada enfatiza el papel de las *redes de migración* que facilitan el desplazamiento a un nuevo país, y ofrecen ayuda para el empleo, hospedando a otros a su llegada (Boyd 1989). Estos vínculos proporcionan recursos vitales a individuos y grupos, y se les podría denominar «capital social» (Bourdieu y Wacquant, 1992: 119). Las redes son importantes no sólo para los emigrantes por razones económicas, sino también para los refugiados y los solicitantes de asilo, quienes eligen su ruta y su destino profundamente influenciados por las conexiones existentes (Koser 1997). Estas redes también establecen una base para los procesos de asentamiento y de creación de una comunidad en la zona de inmigración.

La familia y la comunidad juegan un papel de vital importancia. A menudo, la decisión de migrar no la toma un individuo, sino familias enteras. En situaciones en constante cambio, una familia puede tomar la decisión de enviar a uno o más miembros a trabajar a otra región o país, para maximizar la posibilidades de obtener recursos económicos y sobrevivir (Hugo 1994). Los vínculos familiares a menudo proporcionan tanto el capital financiero como el cultural (que es el conocimiento de las oportunidades y los medios de movilidad) que hacen posible las migraciones. El enfoque de «una nueva economía de la migración por motivos de trabajo» enfatiza la importancia de las estrategias familiares elaboradas para obtener un capital de trabajo e inversión seguro y llevar a cabo una gestión de riesgos durante largos periodos (Stark 1991; Taylor 1987).

Posición dentro del ciclo vital. En la migración por motivos económicos, el migrante inicial a menudo es un hombre o una mujer joven en busca de un trabajo temporal que, generalmente, pretende volver a casa cuando haya alcanzado unos objetivos de ahorro determinados, y este periodo podría prolongarse en caso de encontrar dificultades para cumplirlos. Por otro lado, esta situación favorece la reagrupación familiar o la formación de una familia, y estas personas comienzan a ver unas perspectivas para su

vida en este nuevo país. Una vez que los hijos de los inmigrantes van al colegio en el nuevo país, aprenden el idioma, hacen amigos y desarrollan identidades biculturales o transculturales, a sus padres les resulta muy difícil irse.

La industria de las migraciones. Una vez se ha producido una migración, necesita de varios servicios especiales. La industria de la migración incluye agencias de viajes, abogados, banqueros, empresarios, corredores de bolsa, intérpretes y agentes inmobiliarios. Si un estado decide restringir la inmigración, puede que encuentre problemas ya que estos agentes pueden seguir organizando la inmigración, aunque cambie la forma de hacerlo (por ejemplo, la contratación de trabajadores legales podría pasar a inmigración en busca de asilo o la entrada de ilegales). Favorecer la inmigración se ha convertido en un gran negocio internacional ampliamente legal (Salt y Clarke 2000, 327). Sin embargo, últimamente se ha centrado la atención del gran público en la parte ilegal de la industria de la inmigración. La campaña contra los que realizan la trata de seres humanos y los traficantes puede provocar la penalización de todos los inmigrantes, y podría servir para legitimar el fracaso de las políticas oficiales.

Políticas como estructuras de oportunidades. La gente afortunada que disfruta de una posición de clase media en los países desarrollados tiende a tener una opinión favorable del estado y el derecho. Pero puede que la mayor parte de la población mundial, que vive en estados ineficientes, corruptos e incluso violentos, no vea las cosas de la misma forma. Tienen que vivir a pesar del estado, no gracias a él. Desde esta óptica, las normas sobre migración son sólo otro obstáculo que hay que superar para poder sobrevivir. Los migrantes potenciales no deciden quedarse en su país sólo porque el estado de acogida dice que no son bienvenidos, especialmente si el mercado de trabajo dice todo lo contrario. Las políticas se vuelven estructuras de oportunidades que hay que comparar y negociar.

Agencia del migrante. Todos los factores comentados hasta el momento se pueden resumir en la noción de agen-

cia del migrante: los migrantes no son sólo individuos aislados que reaccionan ante los estímulos del mercado y las normas burocráticas, sino seres sociales que quieren conseguir algo mejor para ellos, sus familias y sus comunidades determinando de forma activa el proceso migratorio. Los movimientos migratorios, una vez que empiezan, se vuelven procesos sociales que se alimentan a sí mismos. Es muy importante añadir esta perspectiva sociológica y antropológica a los modelos estructurales o institucionales que nos proporcionan los economistas, los politólogos y los juristas.

Sin embargo, los factores estructurales también forman parte del proceso migratorio. Tanto los países de emigración como los de inmigración pueden hacerse estructuralmente dependientes de las migraciones.

Dependencia estructural de la emigración. Muchos países subdesarrollados se han percatado de que la exportación de mano de obra es muy importante para reducir el desempleo, mejorar la balanza de pagos, asegurar el capital de especialistas e inversión y estimular el desarrollo. Cuando los estados favorecen la emigración, como ocurrió en Filipinas con Marcos, a largo plazo, puede convertirse en una característica estructural de su economía (Abella 1993; Saith 1997). La migración, más que una aportación al desarrollo, puede llegar a sustituirlo (Castles 2000). En cambio, esta situación puede desembocar en una *cultura de la emigración*, según la cual, trabajar en el extranjero podría ser un *mero trámite* habitual para los jóvenes, que es lo que ocurrió en Italia hasta alrededor de 1970, y está sucediendo ahora en México, Filipinas y otros países.

La dependencia estructural de la mano de obra inmigrante ha sido muy significativa en muchos países. En los años 70, los países de Europa Occidental se dieron cuenta de que no podían prescindir de los inmigrantes a pesar de la alta tasa de desempleo, ya que estos trabajadores estaban concentrados en unos trabajos que los nativos no podían o no querían hacer. El sector agrícola de EE.UU. necesita

trabajadores mejicanos ilegales para mantener unos costes de producción bajos y en Asia la migración de mano de obra se reanudó con rapidez tras la Crisis Financiera que se produjo entre 1997 y 1999, incluso cuando muchos asiáticos seguían sin trabajo.

Factores relacionados con la globalización, el fenómeno transnacional y la división Norte-Sur

La migración internacional es por definición la acción de cruzar fronteras con dimensiones transnacionales. Por lo tanto no hay nada intrínsecamente nuevo en todos estos factores, pero están cobrando cada vez más importancia debido a los cambios económicos, políticos, tecnológicos y culturales que se están produciendo en todo el mundo. Las previsiones para 2000 indicaban que había 175 millones de migrantes internacionales en todo el mundo (por migrante se entiende aquel que ha vivido fuera de su país de nacimiento durante por los menos 12 meses). El total mundial se ha doblado desde 1975, y el 60 por ciento de los migrantes actualmente vive en países desarrollados, donde casi uno de cada 10 habitantes es un inmigrante, frente a 1 de cada 70 en los países en vías de desarrollo. Aunque sigue habiendo un gran número de migraciones Norte-Norte y Sur-Sur, la migración Sur-Norte es la que al parecer aumenta más rápido.

La división Norte-Sur genera migraciones. Las fronteras internacionales favorecen la desigualdad (Zolberg 1989, 406). Hoy en día, las fronteras más importantes ya no son las que se encuentran entre estados-naciones, sino las que se encuentran entre Norte y Sur, es decir, entre las poderosas naciones de América del Norte, Europa Occidental, Japón y Oceanía y los países más pobres de África, Asia y América Latina. Obviamente, cuando se habla de división Norte-Sur no se trata de una expresión geográfica, sino política y social. Tampoco es absoluta, ya que el Norte incluye zonas y grupos que están sometidos a la exclusión so-

cial, mientras que en el Sur existen ciudades prósperas y grupos selectos. También existen regiones y grupos numerosos en una situación intermedia o de transición. La división Norte-Sur es un término general muy útil para denominar las crecientes diferencias de recursos económicos, condiciones sociales, derechos humanos y seguridad relacionados con la globalización, que presionan considerablemente a las personas para que migren en búsqueda de mejores condiciones de vida y una libertad y una seguridad personales más grandes. Como una economía débil suele ir ligada a un estado débil, la gente se desplaza para escapar de la pobreza y la violación de los derechos humanos. Estas «numerosas motivaciones» dieron lugar a un «nexo migración-asilo», que hace difícil distinguir con claridad a los migrantes por motivos económicos de los refugiados. Por lo tanto, la notable «crisis de la migración» es en realidad una crisis de las relaciones Norte-Sur, provocada por las diferencias en el desarrollo y la gran desigualdad. El control de la migración principalmente trata de regular las relaciones Norte-Sur.

La globalización crea el capital cultural y los medios técnicos necesarios para la migración. Globalización significa principalmente flujos que traspasan fronteras, flujos de capital, mercancías, ideas y seres humanos. Los estados reciben con los brazos abiertos estos dos primeros, pero desconfían de los otros dos. El desplazamiento de personas está regulado y diferenciado. Los países desarrollados compiten para atraer a empresarios y especialistas altamente cualificados, como profesionales de TI de la India, o el personal médico de África y Asia para la Sanidad pública de Gran Bretaña. La demanda de trabajadores sin preparación en la agricultura, la construcción, la industria y el sector servicios también es muy alta, pero muchos estados no lo reconocen, de modo que estos trabajadores se desplazan por medios clandestinos. La globalización también ejerce fuertes presiones culturales para que las personas se trasladen. El proyecto de los medios de comunicación de todo el mundo idealizó la imagen del estilo de vida

del Primer Mundo en las zonas más pobres. Las comunicaciones electrónicas facilitan la expansión del conocimiento sobre las rutas migratorias y las oportunidades de trabajo y los viajes de larga distancia son más baratos y accesibles.

La globalización transforma el carácter de la migración. Actualmente, las personas se desplazan más lejos, lo que crea una diversidad étnico cultural más grande. Antiguamente, los emigrantes se desplazaban principalmente con la intención de permanecer definitivamente o temporalmente en un país. Ahora proliferan los modelos de desplazamiento repetido o circular. Las personas que emigran desde el norte de África a Francia, Italia y España a menudo siguen una trayectoria migratoria que no conduce ni a su estancia definitiva ni a su vuelta permanente, sino a una serie de estancias temporales de duración variada en las que regresan puntualmente a su país de origen (Peraldi 2001). Incluso los clásicos países de acogida, como Australia, están viendo que las entradas temporales por trabajo o estudios son superiores a las entradas con el fin de establecerse definitivamente (DIMIA 2001). Al mismo tiempo, muchos jóvenes australianos creen que un periodo de trabajo en el extranjero es esencial para su futuro profesional. Por lo tanto, la migración cada vez se vuelve más heterogénea y compleja.

Comunidades transnacionales. Los métodos de integración de los inmigrantes en los países de acogida están cambiando. Hasta los años 60, a la mayor parte de los inmigrantes no se les trataba ni como a pobladores definitivos, a los que hay que integrar, ni como a pobladores temporales, a los que hay que separar de la población de acogida mediante regímenes legales especiales. Hacia los años 70, la creación de comunidades y la movilización étnica dieron lugar a un tercer enfoque: la pluralidad de culturas. Pero todos estos enfoques estaban basados en el principio de que las personas fundamentarían sus relaciones sociales en una sociedad única, y que serían leales a una única nación-estado. Las nuevas facilidades de movilidad y co-

municación hacen posible que las personas puedan vivir sus vidas a través de las fronteras, formando así *comunidades transnacionales*, que podrían definirse como grupos establecidos en dos o más países, que generan actividades fronterizas recurrentes, duraderas y significativas, ya sean económicas, políticas, sociales o culturales (Portes, Guarnizo y Landolt 1999). Si el día a día de un grupo incluye el cruce de fronteras habitual, esto dirige la migración y proporciona una fuerte motivación para superar los obstáculos impuestos por los estados.

Lógica nacional frente a lógica transnacional. Todos estos factores se suman a la idea de que los esfuerzos de los estados para el control de la inmigración aún siguen una lógica nacional, mientras que muchas de las fuerzas que dirigen la migración siguen una lógica transnacional. Resulta evidente que las nuevas formas de movilidad y comportamiento transnacional encajan mucho mejor que las normas estatales sobre migración en una lógica transnacional. Pero, por otro lado, sería un error afirmar que la lógica de la globalización o el fenómeno transnacional han reemplazado por completo la lógica nacional. Sólo el tres por ciento de la población mundial son migrantes (United Nations Population División 2002), y la mayor parte de éstos todavía se consideran pobladores ya sea definitivos o temporales. Los estados y sus políticas siguen siendo importantes, y los más poderosos intentan ejercer su hegemonía en la gobernanza mundial y los asuntos económicos. Yo opino que hay una tendencia en los fenómenos transnacionales que cada vez está cobrando más importancia, y que supone un desafío para la normativa nacional, especialmente en materia de control de la migración. Las redes de migración son una de las formas de reconexión entre el Norte y el Sur que no se prevé ni se planea, a pesar de las estrategias de contención de los estados del Norte (Duffield 2001).

FACTORES QUE SURGEN DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO

Las dificultades para poner en práctica las políticas sobre migración se separan en gran medida de las interacciones entre los factores ya mencionados y los sistemas políticos de los estados implicados. Sin embargo, son sistemas complejos y contradictorios en sí mismos. Esto ocurre particularmente en los estados de acogida liberal democráticos, pero los países de emigración también se enfrentan a contradicciones, e incluso los países de acogida menos democráticos ven que el control de la migración se encuentra con intereses enfrentados.

Conflictos políticos en los países de emigración. Algunos países favorecen la migración de mano de obra, mientras que otros han llegado a la conclusión de que, ya que no la pueden evitar, es conveniente regularla de alguna forma (Abella 1995). Los países de origen han creado departamentos especiales, como la Oficina del Protector de los Emigrantes (*Office of the Protector of Emigrants*) de la India, la Administración para el Empleo en el Extranjero de Filipinas (*Philippine's Overseas Employment Administration*, POEA) y la Administración para el Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero (*Overseas Workers Welfare Administration*, OWWA). Pero, dado que las economías nacionales y las comunidades locales se han vuelto dependientes de las remesas de migrantes, cada vez es más difícil que los gobiernos consigan regular de forma eficaz la migración o proteger a sus ciudadanos, lo que da lugar a un conflicto político, basado en la acusación de que la incapacidad de ofrecer medios de vida decentes en casa se debe principalmente al fracaso del estado (Aguilar 1996).

Filipinas es un buen ejemplo: en 1995, la ejecución de Flor Contemplación, trabajadora filipina colgada por asesinato en Singapur, fue recibida por el público como la culminación de la larga lista de humillaciones que sufren los trabajadores con contrato en el extranjero (OCW, por sus

siglas en inglés). Hubo una gran movilización de los partidos de la oposición, de las asociaciones de la iglesia, de grupos de mujeres, de los sindicatos y de las organizaciones de OCW (González 1998, 6-7). La Administración Ramos suspendió temporalmente la migración de ciudadanos trabajadores a Singapur, y el Parlamento aprobó la Ley de trabajadores migrantes y filipinos en el extranjero, La «Carta Magna» de los OCW (*Migrant Workers and Overseas Filipino's Act*). Esta ley afirmaba representar un cambio de filosofía lejos de la primacía de objetivos económicos, a favor de proteger la dignidad y los derechos humanos de los filipinos (Go 1998), aunque no hay ninguna prueba de la consiguiente reducción de la migración de mujeres de compañía o de trabajadores nacionales ni de ninguna mejora sustancial de las condiciones de los OCW. Una de las principales dificultades es la falta de disposición por parte de los países que contratan la mano de obra a cooperar por medio de la entrada en acuerdos bilaterales o la adhesión a instrumentos multilaterales como la Convención de Naciones Unidas de 1990 sobre los Derechos de los Migrantes. En una situación de oferta excesiva de mano de obra mundial el increíble poder del mercado sigue estando del lado de los países que importan la mano de obra.

Los conflictos de intereses en los países de acogida también están ligados a la dependencia estructural. En Malasia, por ejemplo, la presión que ejercían los dueños de las plantaciones redujo la expulsión en masa de trabajadores que se había planeado durante la crisis financiera de Asia que se produjo entre 1997 y 1999. Esto formaba parte de una tendencia dirigida a politizar la migración. Hacia 1999, el Gobierno estaba sometido a la presión de la Asociación de Productores de Agricultura de Malasia, la industria de la construcción y algunos gobiernos estatales para que trajera más trabajadores. El Congreso de Sindicatos de Malasia se opuso a la contratación de mano de obra debido a las consecuencias que tuvo en el empleo y los sueldos de los trabajadores locales, mientras que las agrupaciones políticas chinas temían que la inmigración

indonesa alterara el equilibrio étnico en su contra. Tanto el partido del gobierno, UMNO, como el principal partido de la oposición islámico, PAS, apoyaron la entrada de indonesios como un estímulo potencial de los intereses malayos e islámicos (Pillai 1999, 182-6).

Incluso países de acogida autoritarios han sufrido conflictos de intereses. Los estados productores de petróleo del Golfo Pérsico y África son hartos conocidos por sus normas draconianas sobre la mano de obra y sus deportaciones masivas. Aunque dos factores podrían hacer que la situación cambiara. El primero es la dependencia de la mano de obra extranjera: hacia los años 90 los extranjeros superaban en número a los locales, uno de cada dos en la población activa de Arabia Saudí, Kuwait y otros estados del Golfo Pérsico. El segundo es la feminización de la población activa extranjera, debido a la contratación de trabajadores locales, profesores y personal médico. Esto podría crear un potencial de formación de familias. Como en otros lugares, los empresarios querrán retener a los trabajadores productivos, y las autoridades del mercado de trabajo se opondrán a tomar medidas que pudieran desestabilizar la economía. Ahora se trata de un caso hipotético, ya que los estados del Golfo están intentando reducir su dependencia de la mano de obra extranjera; sólo queda esperar para ver si van a tener más éxito que Alemania, Japón o EE.UU.

Conflicto de intereses y programas ocultos en las políticas migratorias. En los estados democráticos, los grupos de interés se consideran agentes económicos muy importantes en la creación de políticas. Algunos grupos perciben la migración como algo ventajoso, y otros como algo negativo. Tradicionalmente, los empresarios de determinados sectores favorecen la contratación de trabajadores inmigrantes, mientras que los trabajadores locales de la competencia se oponen. Los sindicatos son ambivalentes: les gustaría poder oponerse a la inmigración a favor de los trabajadores locales, pero se niegan a hacerlo, porque quieren organizar a los recién llegados. Algunos puede que se opongan al

asentamiento de inmigrantes en sus barrios, porque crean que empeorará las condiciones de las viviendas y los servicios públicos, otros, en cambio, puede que vean la inmigración como una fuente de renovación urbana y una mezcla cultural más activa. Los políticos, los movimientos sociales y los medios de comunicación juegan un importante papel que determina y dirige las reacciones de la gente hacia la migración.

En estos casos, los gobiernos no suelen poder tomar abiertamente la decisión de favorecer los intereses de un grupo e ignorar al resto. Estos son sólo algunos ejemplos, como la política alemana sobre los «trabajadores invitados» que estuvo principalmente dirigida por los intereses de los empresarios. Pero, con más frecuencia, el estado intenta equilibrar los intereses enfrentados, o al menos trata de convencer a determinados grupos de que sus peticiones se están estudiando. La fuerza del nacionalismo y del racismo en los países de acogida hacen que resulte más fácil movilizar a la opinión pública en contra de la inmigración que a su favor. Lo que se puede traducir en que los políticos están satisfechos de ofrecer retórica anti inmigración cuando en realidad siguen elaborando políticas que provocan más inmigración, ya que consiguen importantes objetivos para la economía o el mercado de trabajo. Esta situación explica los *programas ocultos* en muchas políticas migratorias, es decir, políticas que pretenden conseguir determinados objetivos haciendo en realidad lo contrario.

La capacidad política para controlar la migración. La retórica oficial enfatiza la voluntad y la capacidad de controlar los flujos, pero la realidad parece contradecirlo. ¿Por qué, por ejemplo, el gobierno japonés no toma medidas eficaces para parar el trabajo ilegal? La debilidad administrativa no parece que sea la razón principal. Tampoco la ignorancia, cuando un observador casual puede encontrar calles en las que se da trabajo a ilegales cada mañana. Sin embargo, parece una forma de manejar una situación tan contradictoria como que Japón necesite desesperadamente trabajadores sin formación, cuando la opinión pública

no aceptaría una política de contratación de mano de obra. En 1989 el gobierno introdujo duras penas para quien empleara a trabajadores, corredores de bolsa y empresarios extranjeros ilegales. Desde entonces, las autoridades han abierto varias «puertas traseras»: contratar *Nikkeijin* (personas de origen japonés) de Brasil y Perú, y seleccionar «becarios» o «estudiantes de idiomas», que pueden trabajar 20 horas a la semana (Mori 1997; Oishi 1995). También parece que se tolera la «puerta trasera» de la migración irregular de mano de obra.

Los paralelismos entre el ejemplo anterior y el de EE.UU. son obvios. De igual forma, uno podría preguntarse: ¿por qué la Ley de Nacionalidad, Inmigración y Asilo aprobada en 2002 en el Reino Unido fracasó en su intento de elaborar un sistema legal de entrada para trabajadores poco preparados, aunque se reconociera abiertamente que hacían falta en la agricultura, en restauración y en sanidad pública? Desde un punto de vista más amplio, el aumento de la migración ilegal en toda Europa se puede considerar una respuesta a la liberalización del mercado de trabajo neoliberal, que ha dado lugar al debilitamiento de los sistemas de inspección y al deterioro de los sindicatos. El crecimiento del trabajo eventual y la subcontratación ha causado el rápido crecimiento del sector informal, incluso en los países del norte de Europa. Este sector informal es la fuente principal de atracción de los trabajadores migrantes. Por lo tanto la migración ilegal es consecuencia indirecta de políticas estatales que tienen unas motivaciones bastantes distintas (Reynieri 1999).

Contradicciones dentro del proceso de creación de políticas. Los puntos anteriores subrayan los intereses económicos y sociales importantes y la forma en que el estado intenta equilibrarlos. Esto nos lleva a la noción de «políticas para la clientela», según las cuales el proceso de elaboración de una política migratoria puede estar dominado por fuertes intereses organizados, como los empresarios de la agricultura o el sector de la construcción (Freeman 1995). Estas críticas a menudo adquieren un tono norma-

tivo, lo que implica que el estado está siendo capturado o manipulado de algún modo, aunque seguramente sea la forma en que se supone que debe funcionar un estado liberal: como un mecanismo que añade y negocia los intereses del grupo. De todos modos, estos enfoques están más que determinados económicamente, y representan el estado como un mero reflejo de los intereses sociales. Hollifield comenta, en cambio, que el estado en sí mismo debería ser una unidad principal de análisis para explicar los procesos de elaboración de políticas y sus resultados (Hollifield 2000, 144-6). Del mismo modo, Sciortino intenta explicar la «falta de racionalidad de la política de inmigración de acuerdo con sus objetivos declarados», centrando su atención en la «estructura social» de la elaboración de las políticas, en vez de en los intereses al servicio de los cuales se supone que está. Un análisis así explicaría cómo una política migratoria pasa de ser considerado un asunto económico a ser un asunto de identidad nacional en Europa (Sciortino 2000). Sin embargo, en mi opinión observar la economía política de los intereses u observar la sociología política del estado son opciones que no se excluyen entre sí. Las dos influyen claramente el rendimiento y los resultados de las políticas. La interacción entre ambos es otro factor que hace la política migratoria compleja y contradictoria.

La importancia de los derechos. En su «tesis sobre el estado liberal», Hollifield presta atención a la importancia de los derechos como factores que limitan la capacidad del estado para gestionar la migración (Hollifield 2000). De igual manera, Hammar ha demostrado cómo la adquisición de unos derechos en los estados de acogida ha dado lugar a lo que él llama «habitantería» («*denizenship*») (Hammar 1990). Soysal enfatiza el papel de las normas legales internacionales para mejorar los derechos del migrante (Soysal 1994). En los años 70, en Europa, las normas constitucionales sobre la protección de la familia y el papel de los tribunales a la hora de exigir su cumplimiento fueron los factores principales que evitaron las políticas

de repatriación. Hoy en día, generalmente los que se acogen al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos son migrantes, tras la apelación contra las decisiones nacionales ante el Tribunal de Justicia Europeo. En Japón, la existencia de los derechos constitucionales y un rígido ordenamiento jurídico han sido muy importantes para mejorar los derechos del migrante (Kondo 2001). En estados liberales, los inmigrantes a largo plazo adquieren unos derechos y resulta más difícil considerarlos extranjeros temporales en la sociedad, lo que genera presión para conseguir su integración social y, a veces, su ciudadanía (Aleinikoff y Klusmeyer 2001; Castles y Davidson 2000).

La importancia de la sociedad civil. Incluso los países liberales de Occidente se han negado a conceder unos derechos a los migrantes, de ahí que existan varias campañas de movimientos y organizaciones no gubernamentales (ONG) en contra de la discriminación y el racismo y a favor de los derechos de los migrantes. A medida que éstos se han asentado y han adquirido unos derechos, también han ido cobrando más importancia a través de sus propias asociaciones. La sociedad civil puede incluso llegar a ser más importante en los nuevos países de acogida de Asia, donde los sistemas políticos todavía se resisten a dar derechos a los inmigrantes (Castles 2001). En Japón existen numerosas ONG que ofrecen ayuda y apoyo social a los migrantes (Kondo 2001). El juicio a Irene Fernández, líder de la organización a favor de los derechos de las mujeres *Tenaganita*, por exponer las malas condiciones de los centros de detención para inmigrantes, se convirtió en un asunto de gran interés público a finales de los 90 (Jones 2000).

El estado de bienestar. Los derechos sociales son una parte importante de la ciudadanía de los estados liberales. Algunos estudiosos sugieren que los poderosos estados del bienestar tienden a cerrarse a los recién llegados (Bommes y Halfmann 1998). Esto se confirma con los intentos de restringir el acceso al bienestar a los inmigrantes recientes en Australia y EE.UU. Sin embargo, el estado del bienestar

también ha sido uno de los principales factores a favor de la integración de los inmigrantes, porque sigue una lógica de inserción: la falta de derechos sociales en todo un grupo de residentes da lugar a divisiones sociales, y puede perjudicar los derechos de la mayoría. En Alemania, el estado local estaba muy lejos del estado nacional a la hora de ofrecer programas de integración en la educación y el bienestar. En los años 80, se estaba desarrollando una pluralidad de culturas locales de hecho, mucho antes de que se volviera un asunto de la política de ámbito nacional. En Japón, las autoridades públicas están incluyendo gradualmente a los residentes extranjeros, incluso a los trabajadores irregulares, en los servicios de empleo, educación y bienestar (Mori 1997, 189-206); (OECD 1998, 131).

LA UNIÓN EUROPEA INTENTA TRATAR LAS «CAUSAS ORIGINARIAS» DE LA MIGRACIÓN

Inevitablemente, la exposición anterior de los factores que afectan a las políticas migratorias ha sido bastante abstracta y general. A continuación, intento mostrar la interacción de estos factores a través de un ejemplo específico: las políticas de la UE elaboradas para mejorar la gestión de la migración y el asilo tratando las causas fundamentales de la migración. Este apartado está basado en un reciente estudio publicado por el Instituto de Investigación sobre Política Pública (Castles, Loughna y Crawley 2003)ⁱ.

El desarrollo de una política migratoria de la UE

El Tratado de Roma de 1957, que creó la Comunidad Económica Europea (CEE), otorgaba libertad de movi-

ⁱ Me gustaría reconocer la contribución de mis coautores Sean Loughna y Heaven Crawley a este análisis. Sin embargo, cualquier interpretación en él incluida es mi responsabilidad.

miento de trabajadores (además de libertad de movimiento de capital, bienes y servicios). Sin embargo, esto sólo se refería a los trabajadores que se movieran entre países miembros. Los flujos provenientes de fuera de la CEE, mucho mayores, estaban considerados un asunto de la normativa de cada país. Los procesos imprevistos de reagrupación familiar y de creación de comunidades étnicas en los países de la UE dieron lugar a variadas respuestas nacionales (Baldwin-Edwards y Schain 1994; Baubock 1994; Castles y Miller 2003, Capítulos 10 y 11; Koopmans y Stattham 2000). Hasta mediados de los 80, la cooperación europea era muy escasa en políticas de migración e integración. El plan Schengen de 1985 estableció las bases de una zona de libre movimiento dentro de las fronteras externas estrictamente controladas. Pero este plan no formaba parte del marco de la Comunidad Europea, y en un principio sólo afectaba a Francia, Alemania y los países del Benelux (y no se puso en práctica hasta 1995). Desde los años 80, cada vez se extendió más la opinión de que la inmigración y la integración debían ser asuntos tratados desde una óptica europea (Geddes 2003).

El Tratado de Amsterdam de 1997 (artículo 61, 62 y 63) definía objetivos de política sobre la migración, el asilo y la libertad de movimiento de personas, visados, normas que se aplicaran al traspaso de las fronteras externas de la UE, y los derechos de los ciudadanos de países terceros. La competencia de la Comunidad se introdujo hacia el año 2004 (a excepción del control de la inmigración, y los derechos de los ciudadanos del tercer mundo). Los principios de la política se fijaron en la reunión del Consejo Europeo de Tampere de 1999. En él se incluyen cuatro elementos principales: una gestión más eficaz de los flujos migratorios; un sistema de asilo europeo común; la colaboración con los países de origen; y un trato justo a los ciudadanos del tercer país (Comisión de las Comunidades Europeas 2000). En este caso nos centraremos en el tercer elemento: la colaboración con los países de origen. Generalmente, se entiende como medidas dirigidas a las causas

originarias de la emigración en países y regiones de origen y tránsito. Si se mira la política de la UE, es importante recordar que el período actual está marcado por la elaboración de políticas a distintos niveles: se comparte la responsabilidad entre el gobierno de la UE y el del Estado miembro. Dentro de la UE, varios organismos, incluidos la Comisión, el Parlamento, el Consejo de Ministros y el Tribunal de Justicia Europeo, tienen funciones diferentes y a menudo opuestas, por lo tanto, incluso después de 2004, las responsabilidades van a estar repartidas (y rebatidas) en muchos campos.

Los Estados europeos han considerado el control de la migración un asunto propio de la soberanía y la identidad nacionales. Sin embargo, los gobiernos y los funcionarios de la Comisión Europea (CE) se han ido dando cada vez más cuenta de que la restricción por sí sola no funcionaría. En Diciembre de 1992, el Consejo Europeo de Edimburgoⁱⁱ solicitó medidas para tratar las causas de la migración, incluidas la preservación de la paz y el fin de los conflictos armados, el respeto a los derechos humanos, la creación de sociedades democráticas y condiciones sociales adecuadas y políticas de mercado liberales para mejorar las condiciones económicas. Se reconoció que esto requeriría coordinación en los asuntos de política exterior, cooperación económica y una política de inmigración y asilo (Spencer 1996). Este enfoque se reafirmó por los flujos de gente que huía de la guerra de la antigua Yugoslavia. Los esfuerzos para conseguir acabar con el conflicto de Bosnia-Herzegovina y Kosovo y empezar su reconstrucción estuvieron motivados por una gran variedad de consideraciones, pero el hecho de que limitaran el alcance de la migración y el asilo a los Estados miembros de la UE era un aspecto importante. Esto dió lugar a una serie de iniciativas relacionadas con los sistemas de alerta precoz,

ⁱⁱ El Consejo Europeo está formado por los ministros de los Estados miembros y es el organismo más poderoso encargado de la elaboración de políticas de la UE.

la prevención de conflictos, la cooperación con los estados vecinos y la reconstrucción tras el conflicto (De Jong 1996).

En la práctica, demostró que era muy difícil aplicar medidas para tratar las causas fundamentales. El llamamiento a un enfoque integral vino principalmente de los funcionarios de la UE y los ministerios de los Estados miembros, preocupados por la inmigración y los asuntos internos. Sin embargo, la Dirección Generalⁱⁱⁱ de la UE y los ministerios de los Estados miembros responsables de asuntos exteriores, ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria se mostraron poco dispuestos a tratar explícitamente asuntos sobre migración. En parte debido a que los objetivos y las prioridades de la política en estos temas diferían mucho de los de los ministerios de asuntos internos. De hecho, desde principios de los años 90, la UE ha incluido la llamada cláusula de los derechos humanos en la mayor parte del comercio bilateral y de los acuerdos de cooperación con los terceros países, pero estos no tenían la prevención de los flujos de migración o de solicitantes de asilo como objetivo manifiesto.

¿Hacia enfoques integrales?

Las políticas eficaces para tratar las causas fundamentales de la migración parecían imposibles sin un fuerte mecanismo de coordinación de la UE. Los cimientos del mismo se establecieron en el Tratado de Ámsterdam. Poco después, la CE estableció un grupo de trabajo de alto nivel sobre asilo e inmigración (HLWG, por sus siglas en inglés) formado no sólo por funcionarios de Justicia y Asuntos Internos, sino también por expertos en los ámbitos de política exterior, para la seguridad, para el desarrollo y económico. El HLWG debía elaborar Planes de Acción para

ⁱⁱⁱ Una Dirección General es el equivalente de un ministerio o un departamento del gobierno para la Comisión Europea.

países específicos para tratar las causas fundamentales de la migración. Los Principios de Tampere de 1999 subrayaban la necesidad de un enfoque integral. El HLWG elaboró Planes de Acción para Albania, Afganistán, Irak, Marruecos, Somalia y Sri Lanka. Según el informe de la UE:

Los Planes de Acción incluyen propuestas de medidas para la cooperación con los países implicados en las tres categorías integradas: política exterior, desarrollo y ayuda, al igual que migración y asilo. Los Planes de Acción se pueden considerar un primer intento de la Unión Europea para definir un enfoque integral y coherente dirigido a la situación en gran número de países de origen o tránsito de solicitantes de asilo y migrantes (Consejo de la Unión Europea 2000, párrafo 10).

Sin embargo, un análisis del proceso del HLWG revela varios problemas. En primer lugar, los Planes de Acción se encargan esencialmente de medidas preventivas como resolución de conflictos, desarrollo y disminución de la pobreza en los países de origen. Su objetivo principal es exportar medidas para el control de la migración, como oficiales de enlace de líneas aéreas, campañas de información sobre la inmigración y acuerdos de readmisión en los países de origen. Las ONG han criticado los Planes de Acción por no haber tratado de forma adecuada las violaciones de derechos humanos en los países de origen. Por ejemplo, el informe sobre Irak centra la atención en la persecución generalizada, aunque no propone nada para facilitar la entrada en la UE de las personas que realmente necesitan protección (*Human Rights Watch* 2001). En segundo lugar, a pesar del principio de cooperación con los países de origen, los Planes de Acción no estaban basados en la consulta exhaustiva con los gobiernos en cuestión. El gobierno marroquí, por ejemplo, criticó el énfasis en la «dimensión de seguridad» y el tono y las palabras empleados para describir las causas de la migración (Consejo de la Unión Europea 2000, párrafos 19-22). El HLWG vió que varios países de origen se negaban a cooperar porque creían que eran «el objetivo de una política unilateral debido

a que la Unión estaba centrada en una acción represiva» (Consejo de la Unión Europea 2000, párrafos 53-5).

Otra crítica subraya la falta de colaboración con las ONG tanto en los países de origen como en los países de la UE. Aunque ha habido una buena cooperación con las principales organizaciones internacionales (ACNUR, OIM y la Cruz Roja) esto no se ha extendido lo suficiente a las ONG más pequeñas y la institución de políticas. Quizá las críticas más significativas a los Planes de Acción del HLWG fueron que eran en su mayoría una colección de objetivos de política que ya casi se habían incluido en las políticas de la UE y la Comisión Europea, especialmente en comercio, relaciones externas y desarrollo (Van Selm 2002a; Van Selm 2002b). Cualquier propuesta o recomendación para la acción fue tan vaga y tan poco específica que casi no tenía sentido.

A pesar de los intentos para revivir el HLWG, su trabajo se ha estancado en gran medida desde 2000. El debate ha continuado dentro de la CE, pero no han dado lugar a la elaboración de un presupuesto total para la puesta en práctica de los planes, ni a la adhesión de otros países, ni a una alteración de los informes y los planes de acción originales que actualice cualquier circunstancia que pueda haber cambiado (inclusive los cambios en Afganistán o en Irak). Esto resulta muy significativo, ya que el HLWG personifica el esfuerzo más concreto hasta ahora de la UE para realizar políticas integrales en este campo.

Restricción frente a las causas originarias

Mientras tanto el foco de atención de la actividad de la UE ha seguido siendo la lucha contra la migración ilegal. En febrero de 2002, el Consejo de Justicia y el Ministerio de Asuntos Internos adoptaron un *Plan integral para combatir la Inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos en la UE*. En la reunión del Consejo Europeo de Junio de 2002 en Sevilla, el Primer Ministro británico y el Presidente de

España hicieron varias propuestas para relacionar directamente los acuerdos sobre readmisión de migrantes ilegales y solicitantes de asilo infructuosos con los acuerdos de cooperación con los países de origen. Las Conclusiones adoptadas por el Consejo de Sevilla frenaron pocas de estas propuestas, pero definieron acuerdos de readmisión como instrumentos de vital importancia. Se podría haber tomado represalias desde la Seguridad Común y la Política Exterior en caso de «negativa persistente e injustificada a la citada cooperación». Las Conclusiones estuvieron centradas casi por completo en combatir la inmigración ilegal. No se hizo una mención sustancial a las causas fundamentales que había que abordar (Consejo de la Unión Europea 2002).

Sin embargo, el debate dentro de la UE continúa. En diciembre de 2002 un Comunicado de la CE reiteraba el compromiso de la UE con el desarrollo de un enfoque equilibrado para tratar las causas fundamentales de los flujos migratorios, a través de programas de desarrollo dirigidos a erradicar la pobreza, construir instituciones y habilidades y prevenir conflictos. También estableció la intención de cooperar con los países de origen; y se comprometió a dar más importancia a los aspectos de la migración dentro de los Papeles Estratégicos de la Región y el País que conforman la base para los programas de ayuda de la UE (Comisión de las Comunidades Europeas 2002). El Consejo Europeo de junio de 2003 en Salónica aparentemente supuso un cambio desde el enfoque del control de fronteras hacia una mayor atención a la integración de inmigrantes y cooperación con los países de origen. Ahora se está redactando y es demasiado pronto para evaluar los efectos de dichas tendencias.

En términos generales, parece que existe una brecha entre retórica y acción en las políticas de UE en este campo. A pesar de toda una serie de afirmaciones sobre la necesidad de una política integral desde 1992, de momento se ha hecho muy poco para tratar las causas fundamentales de los movimientos ilegales y la migración forzada. Esto ocu-

rre en parte debido a las dificultades para asegurar la cooperación entre la Dirección General con papeles diversos. También por los distintos enfoques de cada Estado miembro y su énfasis en la soberanía nacional en este campo. Sin embargo, en un ámbito más profundo, la falta de progresos para tratar las causas fundamentales descansa en conflictos de intereses básicos. Como se ha comentado anteriormente, una de las principales causas tanto de la migración económica como de la forzada es la gran brecha que separa al Norte del Sur en prosperidad económica, condiciones sociales, seguridad y derechos humanos. Por lo tanto, es bastante probable que las medidas más importantes para reducir los flujos de trabajadores ilegales y solicitantes de asilo no estén en absoluto ligadas directamente con la migración.

Muchos economistas comentan que la forma más eficaz de promover el desarrollo es a través de políticas elaboradas para establecer el libre mercado e incluir a los países menos desarrollados en las relaciones económicas mundiales. Es probable que esto conduzca al aumento de la migración a corto plazo pero, a largo plazo, puede dar lugar a una mayor igualdad y la reducción de la presión sobre la migración Norte-Sur (Martín y Taylor 2001, 106). De igual modo, cuando los regímenes autoritarios caigan, puede que se produzca un aumento de refugiados en cuanto a estas personas se les presente la oportunidad de huir, pero a largo plazo la democratización y una mejor administración probablemente provoquen la reducción de flujos de salida y el regreso de los exiliados (Schmeidl 2001).

Un informe de Oxfam estima que las restricciones al mercado impuestas por los países ricos le cuestan a los países en vías de desarrollo alrededor de 1.000.000 de dólares al año, dos veces más de lo que reciben en ayudas. Esto destapa temas importantes. La petición de la UE para apoyar políticas de libre mercado hacia países menos desarrollados, en la práctica, no siempre se reconoce. Por un lado, la UE solicita el libre acceso a los mercados de materias primas y servicios de dichos países; por el otro, mantiene

políticas de protección que restringen el acceso a sus propios mercados. La Política Agraria Común sigue siendo un gran obstáculo al mercado. Los productos agrícolas de la UE se exportan por precios subvencionados que son más de un tercio más bajos que su coste de producción, especialmente en el África subsahariana. Los costes de los países subdesarrollados exceden en mucho cualquier ayuda económica que ofrezcan las políticas de ayuda de la UE (Oxfam 2002, 11).

De todos modos, el enfoque de libre mercado que favorecieron los gobiernos del Norte y las instituciones financieras internacionales no beneficia necesariamente a los países subdesarrollados, y de hecho puede provocar el empobrecimiento de algunos grupos. Los programas de ajuste estructural basados en las políticas por «Consenso de Washington» de libre mercado e inversión, de privatización y restricciones al gasto social pueden de hecho provocar tensiones graves que hagan de la emigración «un mecanismo de escape como último recurso» (Adepoju 2000, 385). Además, algunas formas de mercado en realidad causan y mantienen conflictos. ACNUR hace énfasis en la importancia de una prohibición mundial al comercio ilegal en «el conflicto de los diamantes» como un modo de reducir los conflictos armados internos. A esto se le podría añadir el comercio de petróleo, Coltan, cobalto u otras materias primas, especialmente en África central. ACNUR también considera que la erradicación de la exportación de armas a regiones en conflicto y a gobiernos que reprimen a sus ciudadanos son asuntos de vital importancia (ACNUR 2000, 22). De nuevo la disposición de EU a aceptar sacrificios económicos para reducir los conflictos no se ha demostrado. Los países de la UE como el Reino Unido, Francia y Alemania se encuentran entre los principales exportadores de armas del mundo.

Por lo tanto está claro que aún existe un largo camino para tratar las causas fundamentales de la migración a la UE. La necesidad de coordinar las políticas de comercio, asuntos exteriores, prevención de conflictos y desarrollo

dentro de un marco integral es una prioridad evidente. Sería importante analizar los conflictos de intereses entre los numerosos agentes en el proceso de creación de políticas dentro de la UE y sus estados miembros. Al final, los asuntos clave son saber si la población de la UE está dispuesta a aceptar los grandes cambios necesarios para tratar las desigualdades del mundo y si los Estados miembros y los organismos de la UE que elaboran las políticas son capaces de introducir medidas para llevar a cabo una transformación fundamental.

CONCLUSIÓN

Las fuerzas que controlan la migración internacional son extremadamente complejas y están profundamente arraigadas en el proceso general de transformación social (Castles 2003). En cambio, interactúan con otro conjunto de fuerzas igualmente complejas en el proceso de creación y puesta en práctica de las políticas. No resulta sorprendente que a menudo el resultado sean políticas escasamente planeadas, planas y contradictorias, que quizá tengan consecuencias inesperadas. La gran complejidad de los factores implicados hacen que cualquier intento de marco o teoría general resulte poco práctico (Portes 1997). Sin embargo, con esto no se pretende justificar la resignación. Resulta esencial que los científicos sociales y los que elaboran las políticas examinen la forma en que estos factores (y otros, de hecho) interactúan en *procesos específicos* de la migración y la creación de comunidades, para conseguir unas políticas más equilibradas y realistas. Estos análisis necesitan tener en cuenta algunos aspectos cruciales de la migración.

En primer lugar, es importante localizar las migraciones contemporáneas dentro de una visión más amplia de la migración como proceso social, con su propia dinámica inherente. Esto se puede resumir en tres principios clave: la importancia de la agencia del migrante, la naturaleza de

autoalimentación de los procesos migratorios una vez que empiezan y la dependencia estructural emergente tanto de los países de emigración como de los de inmigración.

En segundo lugar, es importante comprender gran parte de la migración contemporánea (y particularmente los flujos que constituyen una «crisis de la migración» según algunos) como un aspecto integral de las relaciones Norte-Sur en la fase actual de la globalización. La política en este campo está condenada al fracaso a no ser que trate las causas tanto de la migración económica como de la forzada en los modelos actuales de desigualdad mundial. La globalización tiene la contradicción inherente de producir tanto una brecha entre el Norte y el Sur como los medios tecnológicos y culturales para superarla. Las redes transnacionales en todos sus aspectos minarán el control de la migración, siempre y cuando esté basado en una lógica nacional y separada de las políticas en líneas generales sobre ayuda, comercio, desarrollo o gobierno. El ejemplo de la UE demostró que incluso al organismo supranacional más avanzado todavía le queda un largo camino que recorrer para superar esta lógica de control nacional.

En tercer lugar, la comprensión del proceso migratorio y de la importancia de los factores transnacionales debe ir ligada al análisis de la forma en que se produce la creación de políticas en los estados y los organismos supranacionales. Esto engloba el análisis de los intereses y el modo en que están articulados, y también de la forma en que funciona el sistema político. Muchos fracasos o consecuencias inesperadas de las políticas se pueden explicar de este modo. Además, los procesos migratorios son por naturaleza a largo plazo, mientras que el ciclo de las políticas es en esencia a corto plazo y a menudo están determinadas por la duración de los periodos electorales. El ejemplo de la UE demostró las dificultades de alcanzar políticas integrales para tratar las causas fundamentales de la migración, en vista de los distintos objetivos de la política de las varias Direcciones Generales así como de los gobiernos de los Es-

tados miembros y sus respectivos ministerios. Los analistas de las políticas han acuñado las frases de «creación de una política conjunta» o «enfoques generales del gobierno» que caracterizan este problema. Resulta evidente que esto aún no se ha conseguido ni siquiera dentro de cada estado, y todavía es más difícil en el ámbito supranacional.

Finalmente, es importante darse cuenta de que los objetivos declarados a menudo son confusos. Están controlados por la necesidad de mantener la legitimidad y la falta de disposición para hacer frente a los fracasos de las políticas anteriores. Las políticas que afirman excluir a los trabajadores ilegales en realidad pueden estar a punto de permitir su entrada por medio de puertas laterales y traseras, de modo que puedan ser explotados más rápidamente. En cambio esto puede ser considerado un intento de crear una clase obrera transnacional, estratificada no sólo por su formación y tecnicidad, sino también por su situación legal. Las grandes diferencias de riqueza y poder en el creciente orden mundial dan a entender que no todos los ciudadanos son iguales y que algunos pasaportes son mejores que otros. Estas jerarquías pueden ser la base de un nuevo sistema de estratificación económica mundial, en la que la migración, en todas sus formas, es un elemento clave. En este contexto, el control de la migración trata en realidad de regular las relaciones Norte-Sur y de mantener la desigualdad. El control de la migración sólo llegará a ser satisfactorio y, eventualmente, superfluo cuando el objetivo central pase a ser la reducción de la desigualdad.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA, MANOLO I. 1993. 'Labor mobility, trade and structural change: the Philippine experience.' *Asian and Pacific Migration Journal* vol.2:3: 249-68.
- ABELLA, MANOLO I. 1995. 'Policies and institutions for the orderly movement of labour abroad.' in *Orderly International Migration of Workers and Incentives to Stay: Options for Emigration*

- Countries, International Migration Papers*, edited by Manolo I. Abella and Karl J. Lönnroth. Geneva: International Labour Office.
- ADEPOJU, ADERANTI. 2000 'Issues and recent trends in international migration in sub-Saharan Africa', *International Social Science Journal*(165): 383-94.
- AGUILAR, FILOMENO V. JR. 1996. 'The dialectics of transnational shame and national identity.' *Philippine Sociological Review* vol.44:1-4: 101-36.
- ALEINIKOFF, T. ALEXANDER and DOUGLAS KLUSMEYER. (ed) 2001. *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- BALDWIN-EDWARDS, MARTIN and MARTIN A. SCHAIN. (ed) 1994. *The Politics of Immigration in Western Europe*. Ilford, Essex: Frank Cass.
- BAUBOCK, RAINER. (ed) 1994. *From Aliens to Citizens: Redefining the Status of Immigrants in Europe*. Aldershot: Avebury.
- BOMMES, MICHAEL and JOST HALFMANN. 1998. *Migration in nationalen Wohlfahrtstaaten: Theoretische und vergleichende Untersuchungen*. Osnabrück: Universitätsverlag Rasch.
- BOURDIEU, PIERRE and WACQUANT, LOIC. 1992 *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago: University of Chicago Press.
- BOYD, MONICA. 1989. 'Family and Personal Networks in Migration.' *International Migration Review* vol. 23, n.º. 3: pp. 638-70.
- CASTLES, STEPHEN. 2000. 'The impacts of emigration on countries of origin.' Pp. 45-56 in *Local Dynamics in an Era of Globalization*, edited by Shahid Yusuf, Weiping Wu, and Simon Evenett. New York: Oxford University Press for the World Bank.
- CASTLES, STEPHEN. 2001. 'International migration and the nation-state in Asia.' Pp. 178-201 in *International Migration in the 21st Century*, edited by M. A. B. Siddique. Cheltenham: Edward Elgar.
- CASTLES, STEPHEN. 2003. 'Towards a sociology of forced migration and social transformation.' *Sociology* vol.37:1: 13-34.
- CASTLES, STEPHEN and ALASTAIR DAVIDSON. 2000. *Citizenship and Migration: Globalisation and the Politics of Belonging*. London: Macmillan.
- CASTLES, STEPHEN, SEAN LOUGHNA, and HEAVEN CRAWLEY. 2003. *States of Conflict: Causes and Patterns of Forced Migration to the EU and Policy Responses*. Institute of Public Policy Research, London.

- CASTLES, STEPHEN and MARK J. MILLER. 2003. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 2000. *Communication from the European Commission to the Council and European Parliament on a Community Immigration Policy*. Commission of the European Communities, Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 2002. *Communication from the Commission to the Council and European Parliament on Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries*. Commission of the European Communities, Brussels.
- CORNELIUS, WAYNE A. 2001. 'Death at the border: efficacy and unintended consequences of US immigration control policy.' *Population and Development Review* vol.27:4: 661-85.
- CORNELIUS, WAYNE, PHILIP L. MARTIN, and JAMES F. HOLLIFIELD. 1994. 'Introduction: the ambivalent quest for control.' Pp. 3-41 in *Controlling Immigration: A Global Perspective*, edited by WAYNE CORNELIUS, PHILIP L. MARTIN, and JAMES F. HOLLIFIELD. Stanford, CA: Stanford University Press.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2000. *High-Level Working Group on Asylum and Migration - Adoption of the Report to the European Council in Nice*. European Union, Brussels.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2002. *Roadmap for the Follow-up to the Conclusion of the European Council at Seville - Asylum, Immigration and Border Control*. Council of the European Union, Brussels.
- DE JONG, CORNELIS D. 1996. 'Elements for a more effective European Union response to situations of mass influx.' *International Journal of Refugee Law* vol.8:1/2: 156-68.
- DIMIA. 2001. *Key Facts in Immigration*. Department of Immigration and Multicultural Affairs and Indigenous Affairs, Canberra.
- DUFFIELD, MARK. 2001. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London and New York: Zed Books.
- FREEMAN, GARY P. 1995. 'Models of immigration politics in liberal societies.' *International Migration Review* vol.24:4: 881-902.
- GEDDES, ANDREW. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage.

- GO, STELLA. 1998. 'The Philippines: a Look into the Migration Scenario in the Nineties.' Pp. 145-54 in *Migration and Regional Economic Integration in Asia*, edited by OECD. Paris: OECD.
- GONZALEZ, JOAQUIN L. III. 1998. *Philippine Labour Migration: Critical Dimensions of Public Policy*. Singapore: Institute of South-east Asian Studies.
- HAMMAR, T. 1990. *Democracy and the Nation-State: Aliens Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avebury.
- HOLLIFIELD, JAMES F. 2000. 'The politics of international migration: how can we 'bring the state back in'?' Pp. 137-85 in *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, edited by CAROLINE B. BRETTELL and JAMES F. HOLLIFIELD. New York and London: Routledge.
- HUGO, G. 1994. *Migration and the Family*. Vienna: United Nations Occasional Papers Series for the International Year of the Family, no. 12.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2001. *World Report 2001*. vol. 2002: Human Rights Watch. <http://www.hrw.org/wr2k1/special/refugees2.html>
- JONES, SIDNEY. 2000. *Making Money Off Migrants: The Indonesian Exodus to Malaysia*. Hong Kong and Wollongong: Asia 2000 and Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies.
- KONDO, ATSUSHI. 2001. 'Citizenship rights for aliens in Japan.' Pp. 8-30 in *Citizenship in a Global World*, edited by ATSUSHI KONDO. Basingstoke: Palgrave.
- KOOPMANS, RUUD and PAUL STATHAM. (ed) 2000. *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- KOSER, K. 1997. 'Social networks and the asylum cycle: the case of Iranians in the Netherlands.' *International Migration Review* vol.31:3: 591-611.
- KRAMER, R. 1999. *Developments in International Migration to the United States*. Washington D.C.: Department of Labor.
- MARTIN, PHILIP L. and MARK J. MILLER. 2000. *Employer Sanctions: French, German and US Experiences*. Geneva: ILO.
- MARTIN, PHILIP L. and J. EDWARD TAYLOR. 2001. 'Managing migration: the role of economic policies.' Pp. 95-120 in *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solution*, edited by ARISTIDE R. ZOLBERG and PETER M. BENDA. New York and Oxford: Berghahn.

- MORI, HIROSHI. 1997. *Immigration Policy and Foreign Workers in Japan*. London: Macmillan.
- OECD. 1998. *Trends in International Migration: Annual Report 1998*. Paris: OECD.
- OISHI, N. 1995. 'Training or employment? Japanese immigration policy in dilemma.' *Asian and Pacific Migration Journal* vol.vol. 4:nos. 2-3.
- OXFAM. 2002. «Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight against Poverty.» Oxfam, Oxford.
- PERALDI, MICHEL. (ed) 2001. *Cabas et containers: activités marchandes informelles et réseaux transfrontaliers*. Paris: Maisonneuve et Larose.
- PILLAI, PATRICK. 1999. 'The Malaysian state's response to migration.' *Sojourn* vol.14:1: 178-97.
- PORTES, ALEJANDRO. 1997. 'Immigration theory for new century: some problems and opportunities.' *International Migration Review* vol.31:4: 799-825.
- PORTES, ALEJANDRO, LUIS E GUARNIZO, and PATRICIA LANDOLT. 1999. 'The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field.' *Ethnic and Racial Studies* vol.22:2: 217-237.
- PRICE, CHARLES. 1963. *Southern Europeans in Australia*. Melbourne: Oxford University Press.
- REYNERI, EMILIO. 1999. *Migrant Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies*. European Commission, Brussels.
- SAITH, ASHWANI. 1997. *Emigration Pressures and Structural Change: Case Study of the Philippines*, Edited by EMPLOYMENT AND TRAINING DEPARTMENT INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. Geneva: International Labour Office.
- SALT, JOHN and JAMES CLARKE. 2000. 'International migration in the UNECE region: patterns, trends, policies.' *International Social Science Journal*:165: 313-28.
- SCHMEIDL, SUSANNE. 2001. 'Conflict and forced migration: a quantitative review, 1964-95.' Pp. 62-85 in *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solutions*, edited by ARISTIDE R. ZOLBERG and PETER M. BENDA. New York and Oxford: Berghahn.
- SCIORTINO, GUISEPPE. 2000. 'Towards a political sociology of entry policies: conceptual problems and theoretical proposals.' *Journal of Ethnic and Migration Studies* vol.26:2: 213-28.

- SOYSAL, YASMIN N. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Post-national Membership in Europe*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- SPENCER, SARAH. 1996. 'Tackling the root causes of forced migration: the role of the European Union.' in *The European Union in a Changing World*, edited by EUROPEAN COMMISSION DG 10. Brussels: European Commission.
- STARK, ODED. 1991. *The Migration of Labour*. Oxford: Blackwell.
- TAYLOR, EDWARD J. 1987. 'Undocumented Mexico-US migration and the returns to households in rural Mexico.' *American Journal of Agricultural Economics* vol.69:16-38.
- UNHCR. 2000. «Reconciling Migration Control and Refugee Protection in the European Union: A UNHCR Perspective.» UNHCR, Geneva.
- UNITED NATIONS POPULATION DIVISION. 2002. *International Migration Report 2002*. United Nations, New York.
- VAN SELM, JOANNE. 2002a. 'The High Level Working Group: can foreign policy, development policy and asylum and immigration policy really be mixed?' in *Conference on Poverty, International Migration and Refugees*, edited by JEFFREY CRISP and GEORGE BORJAS. Helsinki: World Institute for Economic Development Research.
- VAN SELM, JOANNE. 2002b. 'Immigration and asylum or foreign policy: the EU's approach to migrants and their countries of origin.' in *Externalities of EU Immigration and Asylum Policies (working title)*, edited by S. LAVENEX and E. UÇARER. Washington D.C.: Lexington.
- WEINER, MYRON. 1995. *The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights*. New York: Harper Collins.
- ZOLBERG, ARISTIDE R. 1989. 'The Next Waves: Migration Theory for a Changing World.' *International Migration Review* vol.23:3: 403-30.
- ZOLBERG, ARISTIDE R. 2001. 'Introduction: Beyond the Crisis.' pp. 1-16 in *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solutions*, edited by ARISTIDE R. ZOLBERG and PETER M. BENDA. New York and Oxford: Berghahn.