

El Estado y la migración internacional: la búsqueda de control

HACIA 1970 se empezó a perfilar una nueva etapa de la migración internacional hacia los países altamente desarrollados. Una característica definitoria era la proliferación de la migración ilegal. En esta coyuntura, las democracias industriales como Francia, Alemania y Estados Unidos se involucraron en lo que podría llamarse una búsqueda de control; esfuerzo sostenido por evitar la migración ilegal y el abuso, o las artimañas ante las regulaciones de inmigración.

Este capítulo examina los componentes centrales de las estrategias de gobierno para regular mejor la migración internacional, incluyendo la puesta en práctica de sanciones contra los patrones, los programas de legalización o amnistía, los programas de admisión de trabajadores extranjeros temporales, las políticas de asilo, las medidas en contra del contrabando y el tráfico de personas, las medidas de integración regionales y las estrategias para evitar la migración ilegal al impulsar un desarrollo sustentable a través de inversión o ayuda en el extranjero. La cooperación en la migración ha sido un elemento fundamental en la política internacional. El énfasis se ha trasladado desde las políticas de control de la migración nacional, basadas en los intereses (a veces a corto plazo) económicos y políticos, hacia estrategias más amplias de administración de la migración. Este capítulo se centra en Estados Unidos y Europa, pero muchos de los temas tratados son relevantes para otras áreas de migración, lo que se discutirá en los capítulos 5 y 6.

El saldo general que se deja entrever es ambiguo. Si bien es importante lo que hacen los gobiernos, en el mundo persisten niveles significativos de migración ilegal y se calcula que la población de extranjeros residentes ilegalmente en Estados Unidos se expandió en forma significativa durante los años noventa. En particular, la experiencia estadounidense en las últimas tres décadas ha hecho dudar acerca de la voluntad y la capacidad de los gobiernos democráticos para regular la migración internacional. No obstante, los eventos del 11 de septiembre de 2001 hicieron resaltar las limitaciones del control de la inmigración en Estados Unidos. Este país, y muchos otros

estados en el mundo entero, empezaron a reformar sus políticas y procedimientos para fortalecer la seguridad, lo cual puede traer como consecuencia que en el futuro se establezcan políticas más creíbles y coherentes (OCDE, 2001: 14).

Como se explicó en la introducción y capítulo 1, la actual fase de intensa globalización ha tenido diversas repercusiones en el Estado soberano. Ciertos analistas interpretan la persistencia de la migración ilegal, a pesar de los esfuerzos gubernamentales por evitarla, como la caída o la obsolescencia del Estado nacional (Hobsbawn, 1994). Algunos estudiosos del transnacionalismo ven sus manifestaciones erosionadoras de la soberanía del Estado como si entre los dos existiera una relación de suma cero. Pero esa visión ignora un cuerpo considerable de evidencia el cual muestra a algunos estados que deliberadamente impulsan el transnacionalismo para lograr ciertas metas (Smith, 2001). Otros analistas subrayan la capacidad de adaptación de los estados nacionales a circunstancias cambiantes, e interpretan el hecho de que la integración se haga más profunda, como sucede en el contexto europeo, a manera de estrategia para salvar al Estado (Milward, 1992). Otros teóricos han escrito acerca de las nuevas formas del Estado, sea que se trate de un conglomerado en el que los gobiernos nacionales todavía tienen gran importancia en conjunción con otros niveles de gobierno, sea que se trate de un Estado global centrado en el área trasatlántica y dominado por Estados Unidos (Habermas, 2001; Shaw, 2000). Algunos argumentan también que el mundo posterior a la Guerra Fría está dominado por un imperio cuyo centro se encuentra en Washington, D.C. Tal vez no en forma sorpresiva los extranjeros indocumentados y los solicitantes de asilo que apoyaban la legalización negaron a la vanguardia de resistencia del imperio las características del asilo (Hardt y Negri, 2000: 400). La autonomía de los movimientos internacionales de población, además de las dificultades y contradicciones con que se encontró el imperio para regularlos es vista como la fuente de nuevas formas de sociedad y conciencia sociopolítica para las masas trabajadoras, las multitudes.

A pesar de la importancia, tanto teórica como práctica, que se le asigna a la migración no regulada y a los esfuerzos gubernamentales por evitarla, el estudio de las estrategias de los gobiernos para evitar la migración ilegal ha sido sorprendentemente escaso. La comprensión de la capacidad del gobierno para regular la migración puede describirse cuando mucho como fragmentaria y limitada. Una limitación de peso se deriva de la naturaleza misma de la migración ilegal, su dificultad para ser medida y su resistencia al escrutinio. No obstante, se sabe mucho más ahora acerca de los movimientos ilegales y sobre asuntos como las legalizaciones y el tráfico de humanos de lo que se sabía cuando comenzó la era del control, alrededor de 1970.

Sanciones a los patrones

Las leyes que castigaban que se contratara para trabajar a extranjeros sin autorización, constituían la pieza central de muchas reformas a las políticas de inmigración en los años setenta en Estados Unidos y Europa occidental. Tales “sanciones a los patrones” suelen emparejarse con “programas de legalización”, que dan permisos de trabajo y residencia a trabajadores previamente indocumentados, a cambio de que cumplan ciertas condiciones. Estas medidas de la zanahoria y el garrote, se argumenta, quitan toda motivación al trabajo indocumentado, pues los patrones corren serios riesgos de ser castigados y los trabajadores se encuentran mejor con un estatus legal, por lo que ya no hacen descender los niveles de salarios locales. Sin embargo, en la práctica estos programas pueden ir contra intereses poderosos: los patrones pueden tener peso político para evitar que se vigilen de manera efectiva las reglas, mientras que los trabajadores migrantes rechazan la legalización por temor a que les hagan más difícil el encontrar trabajo.

La mayoría de los estados del occidente de Europa adoptaron sanciones contra los patrones en los años setenta. El Reino Unido fue una excepción importante –los funcionarios británicos afirmaban que la migración ilegal no representaba un problema significativo. Pero esta percepción cambió para la década de los noventa. Las estrategias de sanción de estados clave como Alemania y Francia, al principio se diferenciaban en forma notable, pues en el primero las autoridades abordaban el problema del empleo ilegal como algo vinculado al crecimiento de la economía clandestina, mientras que la aproximación francesa era menos amplia y se centraba en el castigo del empleo ilegal de los extranjeros. Para finales de los años ochenta, la aproximación francesa se transformó y convergía en general con la alemana.

Hasta 1986 la excepción principal al patrón general la constituyó Estados Unidos. La inquietud sobre la migración ilegal había aumentado en los años sesenta y setenta, cuando en 1964 se terminó el Programa Bracero acordado con México. La creación de plantas maquiladoras (plantas de ensamblaje al sur de la frontera entre Estados Unidos y México) se suponía que proporcionaría oportunidades alternativas de empleo para los antiguos braceros (trabajadores migrantes), pero muchos simplemente siguieron llegando a Estados Unidos para ser empleados. Efectivamente, se había alcanzado una cifra alta en la migración ilegal durante el periodo 1942-1964 en el que se autorizó a unos cinco millones de mexicanos realizar servicios temporales de mano de obra en Estados Unidos. En 1954 se deportó a un millón de mexicanos durante la operación espalda-mojada (*Operation Wetback*). Un académico señaló que el “Programa Bracero, en vez de desviar el flujo de espaldas-mojadas

hacia canales legales, como esperaban los funcionarios mexicanos, de hecho estimuló la emigración ilegal” (Select Commission on Immigration and Refugee Policy, 1981: 470).

El presidente Carter nombró una Comisión Exclusiva para la Política de Inmigración y Refugiados (CEPIR). En 1981, la CEPIR recomendó sanciones a los patrones, el uso de un documento de identificación para el empleo, a prueba de falsificaciones y una política de legalización. No recomendó la expansión de las admisiones de trabajadores extranjeros temporales. El Acta de Reforma y Control de la Inmigración (ARCI) del 6 de noviembre de 1986, convirtió en una ofensa penal contratar a extranjeros no autorizados, sin embargo, no planteó el uso de documentos infalsificables. En cambio, podía utilizarse una gama de documentos para satisfacer los requisitos de la nueva forma I-9, que habría de llenarse cada vez que el trabajador fuera contratado. Muchos de estos documentos podían ser falsificados u obtenidos fraudulentamente. Se pondrían en práctica las sanciones a los empleadores después de un periodo de capacitación que los familiarizaría con sus nuevas obligaciones (Montwieler, 1987).

El concepto se debatió acaloradamente en Estados Unidos, a diferencia de Europa occidental, donde las sanciones a los patrones tenían el apoyo de los principales partidos políticos. Algunos grupos de defensa de los hispanos argumentaban que la imposición de sanciones a los patrones incrementaría la discriminación en el empleo, la que ya sufrían las minorías. Otros veían el requisito de la I-9 como una pesada tarea más impuesta por el gobierno a los patrones estadounidenses. Algunos temían que la puesta en práctica de las sanciones desorganizara a industrias enteras, como la agricultura con mano de obra intensiva, lo que traería como resultado que las cosechas se pudrieran en los campos o que los precios de la comida se dispararan. Muchos de los argumentos en contra de las sanciones a los patrones carecían de bases pero de cualquier modo tuvieron efecto. Quedó muy claro que no existía un consenso político que apoyara su decreto y puesta en práctica.

En Europa occidental llevar a los hechos las sanciones apenas estaba libre de discusión a pesar del consenso político detrás de ella. Las principales barreras a una instrumentación efectiva incluían personal insuficiente, mala coordinación entre las diversas agencias de vigilancia, inadecuado seguimiento judicial hasta la sanción, lenta adaptación de los patrones y los empleados ilegales a las medidas de vigilancia. Los gobiernos de Europa occidental revisaban constantemente los textos legales relevantes y afinaban las estrategias de vigilancia.

El gobierno francés, por ejemplo, estableció en 1976 una misión interdepartamental para coordinar la instrumentación de las nuevas leyes contra el tráfico de mano de obra. Emitía un reporte anual sintetizando las acciones del

gobierno francés en contra del tráfico. En 1989 la misión cambió su nombre por el de Delegación Interministerial para Combatir el Trabajo Ilegal (*Délégation interministérielle à lutte contre le travail illégal*), reflejaba una visión muy similar a la de Alemania, centrada más ampliamente en la prevención de todas las formas de empleo ilegal (Miller, 1994). Las innovaciones en los años noventa incluyeron la obligación de los patrones de notificar al gobierno las contrataciones planeadas antes de que se iniciara el empleo. La mayor parte de las transgresiones a las leyes francesas contra el empleo ilegal en los noventa no implicaban a extranjeros. Sólo el 6 por ciento de las contrataciones ilegales en 1997 eran de ilegales sin documentos, en comparación con el 17 por ciento en 1992 (Marie, 2000: 119). Pero los extranjeros aparecían de manera desproporcionada entre los patrones que habían sido llamados a declarar por empleo ilegal a no nacionales y entre los citados por trabajo ilegal. Muchos extranjeros autorizados para empleo legal en Francia, no obstante, escogían o eran forzados a trabajar ilegalmente.

Una cantidad de analistas ha menospreciado los esfuerzos por parte de los gobiernos europeos para poner en práctica las sanciones a los patrones. Ignoran por tanto el desarrollo de una capacidad estatal fiable para evitar y castigar el empleo ilegal de extranjeros desde los setenta en varios estados europeos en el occidente y el norte. El registro general de la puesta en práctica de sanciones contra los patrones, sin embargo, parece bastante desigual. A veces se sugiere que la supervisión para sancionar a los empleadores en Estados Unidos había fracasado para 1999, porque el gobierno anunció que acabaría con la vigilancia. Las investigaciones a los empleadores por parte de los INS decayeron de 7,537 casos cerrados en 1997 y 17,552 arrestos a 3,898 casos cerrados y 2,849 arrestos en 1999 (INS, 2002a: 214). Ahora bien, nunca tuvo un régimen de sanciones a los patrones que fuera fiable, pues en 1986 era fácil evitar los requerimientos de la ley. Para 1994, la Comisión para la Reforma de la Inmigración concluyó que el sistema de sanciones a los patrones adoptado en 1986 había fracasado, porque muchos trabajadores extranjeros no autorizados presentaban documentos falsos a sus empleadores (Martin y Miller, 2000b: 46).

Para el año 2000, la AFL-CIO, la mayor confederación de sindicatos en Estados Unidos, anunció que ya no apoyaría las sanciones a los patrones. Ésta había sido una de las más importantes promotoras para castigar el empleo ilegal de los extranjeros en la época de la CEPIR. ¿Qué había cambiado? Un nuevo liderazgo alcanzó el poder en la AFL-CIO, surgido de sindicatos con grandes cantidades de miembros inmigrantes, incluyendo ilegales. Esta facción tenía estrechos lazos con la Conferencia Estadounidense de Obispos Católicos, que apoyaba una amplia legalización de los millones de extranjeros que residían ilegalmente en Estados Unidos. El liderazgo católico favorecía ahora una visión bastante

cercana a la defendida por el nuevo Presidente de México, Vicente Fox, en el año 2000. Evolución que da testimonio sobre las condiciones de excepción duraderas con respecto a la migración ilegal.

Programas de legalización

En Estados Unidos, la legalización de facto de los trabajadores mexicanos ilegalmente contratados era rutinaria durante el lapso 1942-1964, cuando se le llamaba comúnmente “el secado de los espaldas mojadas”. Francia legalizaba de manera rutinaria a los extranjeros que aceptaban empleo contraviniendo los procedimientos de la ONI después de 1947. Entre 1945 y 1970, la legalización conformaba el modo más importante de ingreso legal a Francia (Miller, 1999: 40-41). Después de ello, el gobierno francés declaró que la legalización sería excepcional, pero hubo legalizaciones recurrentes a lo largo de la década de los setenta (Miller, 2002).

La elección de un presidente socialista y la mayoría de izquierda en la Asamblea Nacional en 1981, crea el escenario para una nueva aproximación francesa a la legalización. Estaba vinculada explícitamente con el refuerzo planeado de las medidas gubernamentales en contra de la migración y el empleo ilegales. Por primera vez, los sindicatos y las asociaciones de inmigrantes habrían de unirse en el esfuerzo; el gobierno movilizaría personal para facilitar el procesado de las solicitudes. Se suponía que la legislación socialista rompería con la política anterior, pero la postura general en cuanto a la política pública del gobierno aún se oponía claramente a la migración ilegal.

Unos 150,000 extranjeros hicieron solicitud, 130,000 se legalizaron. Las evaluaciones de la legalización variaron. Quedó claro que el fraude podría convertirse en un problema de importancia y que los procedimientos eran administrativamente difíciles de poner en práctica. Muchos extranjeros con posibilidades no sabían sobre el procedimiento o temían participar en él. Había razón para creer que la legislación socialista tenía un efecto de imán y atraería más inmigrantes a Francia. La regularización ayudó a aquellos individuos que se beneficiarían de la oportunidad, pero no alteraba la dinámica del mercado de trabajo, que fortalecía la migración y el empleo ilegales. El periodo se amplió repetidamente y cambiaron los criterios de elegibilidad. Para los funcionarios del gobierno francés, la legislación socialista de 1981-1983 constituía un éxito notable que se prestaba a ser emulada en otros lugares.

La legalización del ARCI en Estados Unidos difería en aspectos clave de programas más o menos concurrentes en Europa occidental. El intervalo de cinco años entre la fecha límite para ser susceptible de legalización (1o. de enero de 1982) y la fecha efectiva de inicio del programa (4 de mayo de 1987) contrasta-

ba notablemente con el intervalo mínimo entre las dos fechas en los programas europeos. Las diferentes aproximaciones a los miembros inmediatos de la familia de quienes tuvieron éxito en sus solicitudes de legalización constituyeron otro contraste de importancia. Surgieron dos programas principales y varios de menor envergadura. El más importante estaba abierto a todos los extranjeros que pudieran probar su residencia previa al 1 de enero de 1982. El segundo en relevancia estaba abierto a quienes pudieran probar que habían trabajado por noventa días en la agricultura de temporal entre el 1o. de mayo de 1985 y el 1o. de mayo de 1986. Había también un procedimiento especial abierto a los inmigrantes haitianos y cubanos. Casi dos millones de extranjeros solicitaron estatus legal bajo el primer programa y el 97 por ciento fue aceptado. Una petición del Congreso para prorrogar la fecha límite de la solicitud fracasó.

El programa de jornaleros estaba normado por diferentes reglas. El periodo de legalización fue más largo y los beneficiarios atravesaron por un ajuste casi automático de estatus para tener la residencia permanente. Además, los solicitantes podían hacer el trámite desde fuera del país y trasladarse al trabajo también desde el extranjero. Un total de 1'300,000 extranjeros hicieron solicitud, pero la tasa de autorización fue mucho más baja que en el otro programa de importancia. Las difundidas prácticas fraudulentas contribuyeron a la baja tasa de aceptación. En total, 2'700,000 extranjeros se legalizaron bajo las cláusulas de ARCI (Kramer, 1999: 43).

Tras el acicate de la Conferencia Estadounidense de Obispos Católicos, el gobierno de Estados Unidos promulgaría más tarde una “doctrina de justicia familiar” que extendía de hecho la tolerancia hacia los dependientes residentes ilegales que fueran parte de la familia de los extranjeros que se legalizaran. Al principio, los comisionados de distrito fueron dotados de poderes para conceder un estatus legal temporal y protegido a esos miembros de la familia a partir de consideraciones humanitarias. El Acta de Inmigración de 1990 incluyó luego una cláusula de justicia familiar que permitía a los cónyuges y a los hijos de los extranjeros legalizados convertirse en extranjeros con residencia permanente (Miller, 1989: 143-144).

A pesar de las diferencias, surgieron algunos puntos en común entre las políticas a ambos lados del Atlántico. Los extranjeros que residían ilegalmente respondieron lenta y cautelosamente a la legalización. Los gobiernos se decepcionaron y simplificaron las reglas y las regulaciones para estimular las solicitudes. Quizá más importante aún, las legalizaciones permitieron a los gobiernos aprender sobre los flujos y procesos de migración ilegal. En general eran más complejos de lo que habían pensado e incluían sobre todo a nacionales de países que enviaban grandes cantidades de extranjeros admitidos legalmente (incluidos los que ya antes habían sido legalizados). Los beneficiarios tendían a ser

jóvenes trabajadores empleados en sectores con altas concentraciones de trabajadores extranjeros (OCDE, 2000: 57-59).

Los años noventa fueron testigos de legalizaciones recurrentes en Francia, España e Italia y la reanudación de la legalización en Estados Unidos bajo el procedimiento 245i, que permitía a los extranjeros recibir el estatus de residentes extranjeros permanentes sin necesidad de regresar a su terruño, a cambio de una cuota de 1,000 dólares. Muchos otros estados en el mundo llevaron a cabo legalizaciones. Incluso Suiza estableció un programa en el año 2000 para los extranjeros que hubiesen entrado antes del 31 de diciembre de 1992 y se encontraran en estado de emergencia. Unas 13,000 personas estaban en esa situación, provenientes sobre todo de Sri Lanka (OCDE, 2001: 251). En Alemania, donde las autoridades habían considerado por mucho tiempo la legalización como una política que podría tener efectos contraproducentes y estimular la migración ilegal, la defensa de ésta aumentó en forma similar. El cardenal católico Stazinsky, de Berlín, hizo un llamado para una política de legalización alemana en 2001, así como la Confederación Alemana de Sindicatos (Appenzeller, *et al.*, 2001). El 22 de julio de 2002, el líder de la minoría en el Congreso de Estados Unidos y anterior aspirante a la presidencia por el partido demócrata, Richard Gephardt, anunció su intención de proponer una legislación para que los inmigrantes ilegales que tuvieran una historia de empleo en Estados Unidos obtuvieran la residencia legal (Hulse, 2002). Gephardt develó su plan en la reunión anual del Consejo Nacional de La Raza, una organización en defensa de los hispanos; parecía ligado a las esperanzas demócratas de atraer el apoyo de los votantes hispanos.

Ahora bien, se debe matizar la evaluación de la importancia de políticas de legalización en la búsqueda de control. Por un lado, las legalizaciones dan testimonio de la realidad de que existen residencia y empleos ilegales entre los extranjeros. Por otro, permiten a los gobiernos “sacar a la luz a la gente” y darles la residencia legal. Las políticas de legalización se pueden interpretar como evidencia de la incapacidad del gobierno para evitar la migración ilegal, o bien una prueba de que los estados soberanos, a pesar de todas sus vicisitudes recientes, se pueden adaptar en la actual era de globalización y lidiar con los movimientos internacionales de población. Es típico que quienes se oponen a la legalización argumenten que esas políticas debilitan el estado de derecho y son contrarias a una búsqueda más amplia del control. Hay cierta evidencia de que las políticas de legalización en Francia contribuyeron al surgimiento del Frente Nacional Anti-inmigrante. Las legalizaciones recientes en el sur de Europa se han caracterizado por una reversión para los migrantes, tras la legalización, hacia el estatus irregular (OCDE, 2000: 63). No obstante, los beneficiarios de las legalizaciones por lo general han experimentado mejoras en sus prospectos generales en lo socioeconómico y el empleo (Laacher, 2002: 66).

Programas para la admisión temporal de trabajadores extranjeros

La etapa posterior a la Guerra Fría fue testigo del resurgimiento de modestas políticas dirigidas a los trabajadores extranjeros, en un cierto número de situaciones alrededor de 1973, en las que los gobiernos habían limitado el reclutamiento de trabajadores huéspedes. La segunda generación de estados europeos que autorizaron políticas temporales para los trabajadores extranjeros incluía algunos en los que antes se habían tenido políticas de trabajadores huéspedes, como Alemania, Holanda y Suecia, pero también del sur de Europa. La gran ironía se dio en la adopción de una política de trabajadores extranjeros temporales de parte de Italia, porque la República italiana había criticado con grandes aspavientos el estatus que se les daba a los trabajadores italianos temporales en Suiza. En 1964, tres décadas después de la negociación del acuerdo bilateral de trabajo entre Italia y Suiza de 1964, que había permitido a los trabajadores temporales originarios de Italia buscar la residencia en Suiza, Italia admitía a contingentes de trabajadores temporales provenientes de estados vecinos. Para 1999, había ya 20,000 trabajadores migrantes temporales en el país, un incremento de 10 veces a 1992; este total incluía algunos extranjeros legalizados que habían recibido contratos temporales (OCDE, 2001: 195).

En cierta forma, las políticas que se veían regresivas y discriminatorias en los años sesenta y setenta, podían considerarse innovadoras y progresistas después de 1990. De hecho, cuando se les compara con las de la era de los trabajadores huéspedes, muchas de las que se aplicaban a los trabajadores temporales tras la Guerra Fría, eran más rigurosas. ¿Llevaría la segunda generación de programas para trabajadores extranjeros temporales a resultados similares a los obtenidos por la generación de los trabajadores huéspedes? Una diferencia central tenía que ver con el volumen de admisiones: los programas de la segunda generación eran muy pequeños. En 1999, Alemania admitió a 40,000 trabajadores por contrato, 3,700 trabajadores huéspedes y 223,400 trabajadores temporales. Estos últimos eran admitidos por un máximo de tres meses por año (OCDE, 2001: 174). En comparación con 646,000 trabajadores extranjeros que entraron a Alemania en 1969 (Castles y Kosack, 1973: 40).

El reinicio en las admisiones de trabajadores extranjeros en Alemania se dio en un contexto de esfuerzos por apoyar a los nuevos gobiernos democráticos en Europa central y del este, además, para asegurar su cooperación en los esfuerzos alemanes y de la Unión Europea para evitar la migración ilegal y el tráfico de humanos. Las consideraciones de política exterior desafiaban la memoria histórica. Desde que en 1973 había cesado el reclutamiento, los representantes de ciertos grupos de patrones, en especial de hoteles, restaurantes y la agricultura, habían

defendido que se reanudara el reclutamiento de trabajadores extranjeros, pero esta vez de manera similar al reclutamiento de trabajadores temporales en Suiza. Poco entendían los alemanes que el gobierno suizo, de hecho había cambiado sus políticas respecto a los trabajadores temporales. Para los años ochenta, los antiguos trabajadores temporales y sus familias, conformaban el sector más grande de los nuevos extranjeros residentes en Suiza y para 1999, sólo se admitieron 10,000 trabajadores temporales, en comparación con más de 200,000 en 1964 (Miller, 1986: 71; OCDE, 2001: 50). Como Francia, que admitió 7,612 trabajadores temporales en 1999 en comparación con un promedio anterior de 100,000 personas por año, Suiza había vuelto obsoleta gran parte de su política respecto a los trabajadores extranjeros temporales (Tapinos, 1984: 47; Lebon, 2000: 45).

En España las políticas de trabajadores extranjeros temporales se dieron en un entorno confuso. Muchas de las visas que supuestamente se habían destinado al reclutamiento de trabajadores del extranjero, se adjudicaron en cambio a extranjeros ilegales que atravesaban por el proceso de legalización (López García, 2001: 114-115). El contingente anual para toda España variaba de 20,000 a 30,000 visas. En algunas localidades como Almería (lugar en que se suscitaron varios días de violencia contra los trabajadores árabes en el año 2000), las autorizaciones de visas eran mucho más bajas que los niveles requeridos por los patrones. Esto, en parte porque el procedimiento requería que el trabajador extranjero que tuviera un contrato tentativo regresara a su terruño a recibir una visa válida, pero también porque los patrones a menudo preferían trabajadores extranjeros que estuvieran empleados ilegalmente, en vez de los legales, ya que por éstos tenían obligación de pagar impuestos para el seguro social (Lluch, 2002: 87-88).

Las propuestas para los trabajadores temporales en Estados Unidos se proponen de manera similar, como una forma de legalizar las poblaciones ya existentes de trabajadores empleados ilegalmente. Había pocas razones para suponer, sin embargo, que la expansión de las admisiones de los trabajadores extranjeros temporales provenientes de México, como proponían Bush, el Presidente de Estados Unidos, y el presidente Fox, de México en 2001, reducirían el empleo ilegal en Delaware o Texas más de lo que había sucedido en Almería o en el mediodía de Francia en los años sesenta y setenta. Quizá las tendencias en las admisiones de trabajadores extranjeros temporales hacia Francia y Suiza tenían mucho más sentido en la búsqueda de control que la segunda generación de políticas para los trabajadores temporales que se suscitaron en la era posterior a la Guerra Fría. La situación evocaba recuerdos históricos que podrían sintetizarse, como lo hiciera una vez W.R. Böhning de la oficina de migrantes de ILO, quien perdiera su puesto por atreverse a exponer la realidad del empleo y las condiciones de vida de los migrantes en Medio Oriente en una publicación de ILO:

Los programas y las restricciones dirigidos a los trabajadores temporales no sólo son moralmente ofensivos, sino políticamente más insostenibles en las sociedades plurales del occidente. Es posible ahorrarse una inmensa conmoción nacional, política y administrativa, y una pérdida de capital político internacional al adoptar desde el principio una posición conforme con los valores democráticos a los que decimos ser leales, en vez de tener que ceder en circunstancias desfavorables a las presiones internas e internacionales (Böhning, 1984: 162).

Los refugiados y el asilo

Desde mediados de los años ochenta, se ha dado un incremento dramático en la cantidad de refugiados y solicitantes de asilo en el mundo entero. Se trata de “migrantes forzados”, que se trasladan para escapar de la persecución o el conflicto, y no de “migrantes voluntarios”, que lo hacen por beneficios económicos o de otra índole. El asilo se ha convertido en tema político de importancia en los países occidentales. Los reporteros sensacionalistas y los políticos de derecha señalan terribles consecuencias, como una escalada en las tasas delictivas, el terrorismo fundamentalista, la caída de los sistemas de bienestar y el desempleo masivo. Reclaman un estricto control fronterizo, la detención de quienes solicitan asilo y la deportación de los ilegales. El atractivo público de tales polémicas es obvio: los éxitos electorales de la derecha en países tan distintos como Dinamarca, Austria, Francia y Australia pueden atribuirse a los miedos de flujos masivos de ingreso desde el sur y el este. (Esta sección se basa parcialmente en dos trabajos de investigación escritos de manera conjunta por Stephen Castles y Sean Loughna del Centro de Estudios de Refugiados, de la Universidad de Oxford en el año 2002. Se agradece la contribución de Sean Loughna.)

Según la Convención de las Naciones Unidas en relación con el estatus de los refugiados, de 1951, refugiado es una persona que reside fuera de su país de nacionalidad, que no puede o no desea regresar por un “bien fundado temor de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, membresía en un grupo social particular u opinión política”. Unos 140 de los 190 estados del mundo han firmado la convención o su protocolo de 1967. Los estados miembros se dan a la tarea de proteger a los refugiados y respetar el principio de *non-refoulement* (esto es, de no regresarlos a un país en el que podrían ser perseguidos). Los refugiados oficialmente reconocidos, con frecuencia están en mejores condiciones que otros migrantes forzados, pues tienen un estatus claro y gozan de la protección de una institución poderosa: el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACRNU). Los refugiados obtienen con frecuencia el asilo en un país vecino al de su origen. Cuando las condiciones

son difíciles, el ACRNU puede buscar que los refugiados se establezcan en otro lugar, aunque los países tradicionales de reubicación (en especial Europa y América del norte) están cada vez menos dispuestos a aceptarlos.

La población de refugiados en el planeta creció de 2'400,000 en 1975 a 10'500,000 en 1985 y 14'900,000 en 1990. Se alcanzó una cifra máxima tras el final de la Guerra Fría con 18'200,000 en 1993. Para el año 2000, había descendido a 12'100,000 (ACRNU, 1995; 2000a). La categoría más amplia de "personas que preocupan al ACRNU" (incluye refugiados, algunas personas desplazadas en sus naciones y algunas de retorno) alcanzó el punto más alto de 27'400,000 en 1995 para reducirse a 21'100,000 en el año 2000. Los refugiados provenían sobre todo de países, sacudidos por la guerra, la violencia y el caos, como Afganistán (2'600,000 en el año 2000), Irak (572,000), Burundi (524,000), Sierra Leona (487,000), Sudán (468,000), Somalia (452,000), Bosnia (383,000), Angola (351,000), Eritrea (346,000) y Croacia (340,000) (UNHCR, 2000b: 315).

Los solicitantes de asilo son personas que cruzan fronteras internacionales en búsqueda de protección, pero cuya condición en cuanto al estatus de refugiado no se ha decidido. Algunos observadores aseguran que éstos no son víctimas reales de persecución, sino sólo migrantes económicos disimulados. No obstante, en muchas situaciones de conflicto no es fácil distinguir entre la huida que se origina en la persecución y la partida por la destrucción de la infraestructura económica y social necesarias para sobrevivir. Los solicitantes de asilo viven en una situación semejante al limbo, dado que los procedimientos de determinación y las apelaciones pueden llevar varios años. En algunos países no se les permite trabajar, deben sobrevivir con escasos recursos de la seguridad social. Hasta un 90 por ciento de las solicitudes son rechazadas –aun así, muchos solicitantes no pueden ser deportados porque su país de origen no acepta que regresen o porque no tienen pasaportes. Para algunos, esta categoría es sólo una fuente útil de mano de obra que nutre las economías informales de los países occidentales más afluentes.

Anualmente, las solicitudes de asilo en Europa occidental, Australia, Canadá y Estados Unidos en conjunto, se incrementaron de 90,400 en 1983 a 323,050 en 1988, para aumentar más al final de la Guerra Fría hasta alcanzar una cúspide de 826,645 en 1992 (UNHCR, 1995: 253). Las solicitudes descendieron en forma notable a 480,000 en 1995, pero ascendieron de nuevo hasta 534,500 en el año 2000 (OCDE, 2001: 280). Casi todo el descenso se puede explicar por los cambios en las leyes de refugiados en Alemania (438,200 solicitantes en 1992, pero sólo 127,900 en 1995) y Suecia (84,000 en 1992, 9,000 en 1995). El Reino Unido tenía relativamente pocos solicitantes a inicios de los años noventa, con 32,300 en 1992, pero las cifras ascendieron al final de la dé-

cada a 55,000 en 1998 y 97,900 en el año 2000 (OCDE, 2001: 280). Sin embargo, sólo una pequeña proporción del número total de solicitantes de asilo y de refugiados en el mundo llega a los países altamente desarrollados; la mayoría permanece concentrada en los países más pobres.

Otro tipo de migración forzada es la de los “refugiados ambientales”: personas desplazadas por el cambio ambiental (desertificación, deforestación, degradación de la tierra, contaminación del agua o inundación), desastres naturales (inundaciones, volcanes, deslaves, terremotos) y desastres causados por el hombre (accidentes industriales, radioactividad). Un reporte de 1995 afirma que existían al menos 25 millones de refugiados ambientales, número que podría duplicarse para el año 2010 y que unos 200 millones estarían eventualmente en riesgo de desplazamiento (Myers y Kent, 1995). Los expertos en refugiados rechazan esas visiones apocalípticas, para señalar que su propósito fundamental es asustar a los gobiernos occidentales para que realicen acciones de protección al ambiente. Por ejemplo, Black argumenta que no hay refugiados ambientales como tales. Mientras que los factores ambientales sí juegan un papel en la migración forzada, los desplazamientos por factores ambientales siempre están estrechamente vinculados con el conflicto social y étnico, estados débiles y violación de los derechos humanos. El énfasis en los factores ambientales distrae de los temas centrales del desarrollo, la desigualdad y la resolución de conflictos (Black, 1998).

La migración forzada se ha convertido en un factor de peso en la política global. Lo cual se refleja desde 1934 en la naturaleza cambiante del régimen internacional de refugiados, que consiste en un conjunto de normas legales basadas en leyes humanitarias y de derechos humanos, así como en cierto número de instituciones diseñadas para proteger y apoyar a los refugiados. El centro del régimen es la Convención de 1951, y la institución más importante el ACRNU, pero toman parte también muchas otras organizaciones: agencias intergubernamentales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC), el Programa Mundial Alimentario (PMA) y el Fondo de las Naciones Unidas para los Niños (FNUN); al igual que cientos de no gubernamentales (ONG) como OXFAM, CARE Internacional, Médecins sans Frontières (MSF) y el Comité Internacional de Rescate (CIR).

El régimen internacional de refugiados se conformó a raíz de dos conflictos internacionales importantes que dejaron un saldo de más de 40 millones de desplazados en Europa al final de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría. Muchos de los desplazados se reubicaron en Australia, Canadá y otros países, donde hicieron una importante contribución al crecimiento económico de la posguerra. En la Guerra Fría, ofrecer asilo a quienes “votaban con sus pies” contra el comunismo era una poderosa fuente de propaganda para occidente.

Dado que el “régimen de no partida” de la cortina de hierro conservaba bajas las cifras, occidente podía costear el ofrecer una cálida bienvenida a los pocos que conseguían salir. Las cantidades se elevaron después de eventos como la Revolución húngara de 1956, o la Primavera de Praga de 1968, sin embargo, todavía eran manejables.

Mientras tanto, situaciones muy diferentes para los refugiados se desarrollaban en el sur. El legado colonial llevó a estados débiles no democráticos, economías subdesarrolladas y una difundida pobreza en Asia, África y América Latina. Los países del norte buscaban mantener su dominio al influir sobre las nuevas élites, mientras que el bloque soviético estimulaba los movimientos revolucionarios. Muchos conflictos locales se convirtieron en guerras vicarias en la lucha entre el este y el oeste, en las que las superpotencias aportaban modernas armas. Esos factores dieron origen a situaciones de violencia generalizada, lo que condujo a huidas masivas (Zolberg *et al.*, 1989). La escalada en África desde los años setenta de luchas contra regímenes coloniales blancos o de ocupación, la resistencia contra los regímenes militares latinoamericanos apoyados por Estados Unidos en los años setenta y ochenta, así como las luchas de larga data de carácter político y étnico en el Medio Oriente y Asia llevaron a vastos flujos de refugiados.

Los países del norte y las agencias internacionales respondieron afirmando que tales situaciones eran cualitativamente diferentes de la persecución individual para la que se había diseñado la Convención de 1951 (Chimni, 1998). La solución de reubicación permanente en países desarrollados no era percibida como adecuada –a excepción de los refugiados indochinos y cubanos que se ajustaban al molde de la Guerra Fría. En 1969, la Organización de la Unidad Africana (OUA) aprobó su propia convención sobre refugiados, que ampliaba la definición para incluir a personas forzadas a huir de su país por la guerra, la violación de los derechos humanos o la violencia generalizada. La declaración de 1984 de Cartagena contendría una definición similar para América Latina.

El ACRNU empezó a asumir nuevas funciones como organización de ayuda humanitaria. Auxilió en la administración de campos, además, proporcionando comida y asistencia médica en todo el mundo. Se convirtió en el “punto focal” para coordinar las actividades de varias agencias de la ONU en emergencias graves (Loescher, 2001). Este papel en expansión se reflejó en el presupuesto del ACRNU, que se triplicó de 145 millones de dólares en 1978 a 510 en 1980 (UNHCR, 2000a), convirtiéndose en una de las agencias más poderosas de la ONU.

Para los años ochenta, un creciente flujo de solicitantes de asilo llegaba directamente a Europa y Norteamérica desde zonas de conflicto en América La-

tina, África y Asia. Las cifras se incrementaron notablemente con la caída del bloque soviético. Los flujos más dramáticos provenían de Albania con destino a Italia en 1991 y de nuevo en 1997, y de la antigua Yugoslavia durante las guerras de Croacia, Bosnia y Kosovo. Buena parte de los 1'300,000 solicitantes de asilo que llegaron a Alemania entre 1991-1995 eran miembros de minorías étnicas (como los gitanos) provenientes de Rumania, Bulgaria y otros lugares de Europa del este. Al mismo tiempo llegaban a Europa cantidades cada vez mayores de solicitantes de asilo provenientes del sur. La situación se complicaba aún más por las minorías étnicas que regresaban a sus territorios ancestrales, al igual que los trabajadores indocumentados de Polonia, Ucrania y otros estados post-soviéticos.

Los inicios de los años noventa fueron, así, un periodo de pánico en cuanto al asilo. La movilización de extrema derecha, los ataques incendiarios a los albergues de solicitantes de asilo y las agresiones a los extranjeros amenazaban el orden público. Los estados europeos reaccionaron con una serie de restricciones que parecían anunciar la construcción de un “Fuerte de Europa” (UNHCR, 2000a; Keeley, 2001):

- Cambios en la legislación nacional para restringir el acceso al estatus de refugiado;
- regímenes de protección temporal en vez del estatus permanente de refugiados para las personas que huían de las guerras en la antigua Yugoslavia;
- “políticas de no arribo” diseñadas para evitar que la gente que careciera de la documentación adecuada entrara a Europa occidental. Los ciudadanos de ciertos estados debían obtener visas antes de su salida. Se aprobaron “sanciones de transporte” por las que el personal de las aerolíneas tenía que revisar los documentos antes de permitir el embarque;
- políticas de distracción: al declarar “terceros países seguros” a estados de Europa central como Polonia, Hungría y la República Checa; los países de Europa occidental podrían regresar a los solicitantes de asilo a esos estados si los habían utilizado como rutas de tránsito;
- interpretaciones restrictivas de la Convención de Refugiados de 1951 de la ONU, al excluir, por ejemplo, la persecución por “actores no estatales” (como los Talibán en Afganistán);
- cooperación europea sobre las reglas de asilo y de inmigración como la Convención de Schengen y la Convención de Dublín. El Tratado de Ámsterdam de 1997 estableció el compromiso de aprobar políticas comunes para la UE en cuanto a la inmigración y el asilo para el año 2004.

La experiencia norteamericana fue similar. Centroamericanos, al huir del conflicto y la persecución en sus países de origen empezaron a llegar en grandes cantidades a Estados Unidos en los años ochenta. Muchos lo hicieron “ilegalmente” ya que Estados Unidos no reconocía a todos los países centroamericanos como productores de refugiados. La política de puertas abiertas hacia los cubanos que huían hacia este país, vigente desde 1959, se empezó a restringir en los años ochenta y la prohibición en el mar en los años noventa. A grandes cantidades de haitianos que intentaban llegar durante las décadas de los ochenta y noventa se les impidió hacerlo.

Esas medidas restrictivas –en vez de mejoras reales en los derechos humanos– son la razón por la cual el número de refugiados oficialmente reconocidos en el mundo se ha reducido desde 1995. El régimen de refugiados de los países ricos del norte se ha transformado de manera fundamental en los últimos 20 años. Ha cambiado de ser un sistema diseñado para acoger a los refugiados de la Guerra Fría provenientes del este, de reinstalarlos como exiliados permanentes en nuevos hogares, hacia un “régimen de no entrada”, creado para excluir y controlar a los solicitantes de asilo provenientes del sur.

Veamos brevemente a los refugiados y solicitantes de asilo en diversos países occidentales. Entre 1975-2000, Estados Unidos ofreció reasentamiento permanente a más de 2 millones de refugiados, incluidos cerca de 1'300,000 provenientes de Indochina. En este periodo aceptó más personas para ser reinstaladas permanentemente que el resto del mundo en su conjunto (UNHCR, 2000b). El total de solicitudes se elevó de 75,600 en 1990, hasta un punto máximo de 148,700 en 1995, luego se registró un descenso a 32,700 en 1999, antes de ascender de nuevo a 59,400 en el año 2001. A principios de los años noventa, en el contexto de una economía débil y un número creciente de migrantes indocumentados, hubo fuertes sentimientos contrarios a los inmigrantes. Los que se reflejaron en la aprobación del Acta de Reforma a la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad Inmigrante (ARIIRI) en el año de 1996. La ARIIRI cambiaba de manera fundamental la forma en que el gobierno atendía las solicitudes de asilo y los derechos que se concedían a los solicitantes. Creaba un nuevo parámetro para seleccionar a quienes llegaban a sus fronteras, el que se enfocaba en determinar si debía dársele entrada al procedimiento de asilo. Autorizaba también las “remociones expeditas” y la detención de los solicitantes de asilo.

Para el periodo de 1990-2001, seis de los 10 principales países de origen de los solicitantes que llegaban a Estados Unidos eran países latinoamericanos o del Caribe. No obstante, se daban fluctuaciones importantes. En 1990, la gran mayoría de los solicitantes provenía de América Latina. En contraste, para el año 2001, el primer país de origen era México, seguido por China, mientras

que el resto de los primeros 10 incluía una amplia gama de áreas de origen. La tasa de aprobación del asilo para los mexicanos era de tan sólo el 7 por ciento en comparación con el 64 por ciento para los chinos y el 57 por ciento para los solicitantes de asilo en general (USCR, 2001: 275). Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre del año 2001, Estados Unidos suspendió su Programa de Reasentamiento de Refugiados. Se autorizó la reanudación en noviembre, pero sólo admitió a 800 en los últimos tres meses. Un decreto de octubre de ese mismo año, autorizó poderes de aprehensión mucho más fuertes contra personas que no fueran ciudadanos, y de los que hubiera sospechas de participación en actividades terroristas. Aunque estas medidas no estaban dirigidas específicamente contra los solicitantes de asilo, se temía que pudieran llevar a un incremento en el uso ya sustancial de la aprehensión: un promedio de 3000 fueron detenidos durante ese año (USCR, 2001: 279).

Igual que Estados Unidos, Canadá aceptó grandes cantidades de personas provenientes de Indochina, unos 200,000 entre 1975 y 1995. Durante los años ochenta, Canadá ofreció el reasentamiento de un promedio anual de 21,000 refugiados. Entre 1989-1998, las admisiones para el reasentamiento disminuyeron de 35,000 a menos de 9,000. No obstante, se incrementaron a 17,000 en 1999, a raíz del programa de evacuación humanitaria para los refugiados de Kosovo (UNHCR, 2000b). La cifra de los solicitantes de asilo que llegaba a Canadá descendió de 36,700 en 1990 a 20,300 en 1993, aumentó de nuevo a 39,400 en 1999 y alcanzó su nivel más alto de la historia en 44,000 en el año 2001. En contraste con Estados Unidos, sólo uno de los 10 principales países de origen para el periodo 1990-2001 era latinoamericano: México. La mayor parte de los solicitantes en Canadá provenía del subcontinente hindú o de China, con Sri Lanka en el primer lugar de la lista. El cuadro general es de diversidad considerable y creciente en todo el periodo. En el año 2001, Canadá consideró 22,887 solicitudes, con una tasa de aprobación del 58 por ciento. Las tasas más altas fueron para Afganistán (97 por ciento), Somalia (92 por ciento), Colombia (85 por ciento), Sri Lanka (76 por ciento) y la República Democrática del Congo (76 por ciento). Las de menor éxito fueron para Hungría (27 por ciento) y México (28 por ciento) (USCR, 2001: 261).

Australia cuenta con un programa humanitario diseñado para acoger refugiados del extranjero, con metas relativamente constantes de unos 12,000 por año desde principios de los años noventa. La cantidad de solicitantes de asilo que llegaba en balsa sin permiso a Australia, promediaba sólo unos cuantos cientos por año hasta finales de los años noventa, pero aumentó a 4,175 en 1999-2000 y a 4,141 en 2000-2001 (Crock y Saul: 2000: 24). Aunque estas cifras son bastante bajas en comparación con otras partes del mundo, el crecimiento se ve como un debilitamiento de la tradición de un control gubernamental

estricto de los ingresos, lo que hasta el momento había sido posible debido a la situación remota de Australia. Esto conlleva una marcada politización de los temas de refugiados en Australia desde finales de los años noventa; lo cual se describirá en detalle en el capítulo 9.

En el caso de la Unión Europea, los 10 principales países de origen de los solicitantes de asilo para el periodo 1990-2000 fueron la República Federal de Yugoslavia (RFY), Rumania, Turquía, Irak, Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Sri Lanka, Irán, Somalia y la República Democrática de El Congo (RDC). Los dos puntos más altos de los solicitantes coincidieron con las guerras en Croacia y Bosnia en 1991-1993 y la de Kosovo en 1998-1999, con un total de 836,000 solicitantes ingresados en total entre 1990-2000. El siguiente país de origen es Rumania, con un total apenas por debajo de los 400,000, concentrados sobre todo a principios de los años noventa, en una época de notable persecución de los gitanos y otras minorías étnicas. Le sigue Turquía, con 356,000 solicitantes distribuidos de manera bastante homogénea en el periodo. La mayoría aparenta estar compuesta por kurdos que huyen de los violentos conflictos con las fuerzas del gobierno en las áreas de supuesto apoyo para el Partido Separatista Kurdo, el PSK.

Los flujos de solicitantes de asilo de todos los países de origen muestran fluctuaciones considerables, ligadas con el desarrollo de conflictos internos y guerras civiles. En su conjunto, los 10 principales países de origen sumaron alrededor de 2'500,000 solicitantes que ingresaron a la UE entre 1990 y 2000. Esto equivale al 59 por ciento del total de 4'400,000 solicitantes en el periodo. Poco más de un tercio de éstos provenía de tres países europeos: FRY, Rumania y Bosnia-Herzegovina. Los siguientes 10 Bulgaria, Pakistán, la India, Nigeria, Rusia, Vietnam, Argelia, China, Albania y Líbano. Los 20 primeros países en conjunto suman un 77 por ciento de todos los solicitantes de asilo que entraron en la UE durante ese periodo de 11 años.

En general, los 10 principales países de origen de los solicitantes de asilo en la UE, son también parte de los 15 más importantes para cada país tomado aisladamente. No obstante, existen variaciones nacionales significativas. Lo que parece estar ligado con una cantidad de factores. El primero es la posición geográfica (o la proximidad): los países cerca de las fronteras orientales de la UE tienen más probabilidades de recibir solicitantes de Europa del este, tales como los rusos y búlgaros que llegan a Finlandia y Austria. Los países del sur de la UE, como Grecia, tienen más probabilidades de recibir solicitantes que provengan del sudeste europeo (Albania, Rumania) o el Medio Oriente (Irak, Irán, etcétera). El segundo es el de los vínculos previos, en especial a través de una presencia colonial en el pasado. Por ejemplo, Bélgica es anfitriona de muchos solicitantes de la RDC, su antigua colonia del Congo; Francia tiene muchos de Mali y Mauritania.

La integración regional

¿El progreso en la integración regional en el periodo posterior a la Guerra Fría ha ayudado o estorbado la búsqueda del control de la migración en Europa y Norteamérica? Las comparaciones trasatlánticas deben fundamentarse en la historia, ya que la evolución de los dos procesos de integración regionales es bastante disímil. El proyecto europeo es mucho más antiguo y de mayor alcance que el norteamericano del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), además, no existe una lógica inevitable que asegure que el TLCAN evolucionará de la misma manera que la atravesada por le Unión Europea. Hay proyectos muy diferentes.

La Unión Europea (UE) y sus predecesores, que datan de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) de principios de los años cincuenta y de la Comunidad Europea (CE) hasta 1993, han incluido un proyecto federalista con un compromiso explícito de supeditación eventual de la soberanía de los estados miembros a través de la creación de instituciones y gobiernos europeos. El proyecto siempre ha estado inspirado por la seguridad. La integración regional era sobre todo una estrategia por evitar la recurrencia de una guerra entre los estados miembros. La estrategia adoptada, con base en tratados, fue una de las primeras en crear una autoridad europea sobre los sectores del carbón y del acero, seguida luego por la creación de un mercado común, gobernado de nuevo por instituciones europeas. El Acta Única de Europa (AUE) de 1986, se proponía lograr un mercado común más completo o genuino y preparó el camino para la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1991, que tuvo como consecuencia el reforzamiento y la expansión de las instituciones federalistas europeas en el área de los 15 estados miembros. El Tratado de Ámsterdam de 1997 refinó y complementó el Tratado de la Unión Europea.

La migración ha figurado de manera importante en la historia de la integración europea. El Tratado de París de 1951, que creó la ECSC terminaba con las restricciones en el empleo basadas en la nacionalidad para los ciudadanos de los seis estados miembros (Geddes, 2000: 45). El Tratado de Roma de 1957 anticipaba la creación de un mercado común entre los seis estados signatarios. Según el artículo 48, los trabajadores de lo estados miembros gozarían de libertad de movimiento si encontraban empleo en otro estado miembro. En los años 50, Italia impulsó la integración regional con el objeto de promover las oportunidades de empleo para su gran población de desempleados (Romero, 1993). Otros estados miembros de la CE (y también entre los predecesores de la actual OCDE), se resistieron. Para 1968, cuando entró en vigor el artículo 48, el problema de desempleo en Italia había disminuido. Los ciudadanos italianos, no obstante, fueron los principales beneficiarios del artículo 48, pero se dio relativa-

mente poca migración laboral dentro de la CE a pesar de las expectativas (Werner, 1973). Se estableció firmemente que la cláusula de libertad de movimiento en el empleo se aplicaba sólo a ciudadanos de los estados miembros de la CE, no a nacionales de terceros países que no pertenecieran a ella.

El acceso planeado de España y Portugal a la CE a mediados de los años ochenta desencadenó un importante debate sobre los efectos de su ingreso en la movilidad de la mano de obra. Algunos temían que el resto de la ampliada CE se viera inundada por trabajadores portugueses y españoles. Pero al final de un periodo de transición de siete años, no ocurrió el flujo masivo de ingreso predicho. En cambio, España y Portugal se convirtieron en importantes tierras de inmigración por su propio derecho cuando la inversión de la CE y privada se vertió en ambos países. La movilidad intraeuropea del capital sustituyó la movilidad intraeuropea de mano de obra (Koslowski, 2000: 117). Las negociaciones entre la UE y Polonia para un acceso planeado desataron un debate similar en 2000-2001. Pero al final del periodo de transición propuesto, los expertos alemanes no anticiparon un considerable flujo de ingreso de polacos. Sin embargo, esto no detuvo a Stoiber, el candidato conservador para el puesto de canciller en septiembre del año 2002, de advertir de flujos masivos de ingreso desde el este debido a la nueva ley de inmigración de Alemania. El uso de la “tarjeta de raza” como medida desesperada en la elección, sigue siendo una tradición peligrosa en la política europea.

Para 1990, la población extranjera residente, que provenía de otros estados de la UE había crecido a más de 5'500,000 en una población total de 370 millones, cerca del 1.5 por ciento de la población total de la UE (Koslowski, 2000: 118). Bajo el TUE, los extranjeros residentes de otros estados de la UE, tenían derecho a votar en sus países de residencia (en elecciones locales y europeas pero no nacionales); esto fue visto como un aspecto importante de la nueva ciudadanía europea de los 15 estados. Era más problemático el estatus de los nacionales de terceros países que llegaban a 11'700,000 en 1994, el 3.15 por ciento del total de la población europea (Geddes, 2000: 11). No se beneficiaban de la libertad de movimiento que se extendía a todos los ciudadanos de la UE. En cambio, los estados miembros conservaron en gran parte sus prerrogativas respecto al ingreso, permanencia y deportación de quienes no fueran ciudadanos de la UE. La Comisión Europea, la mitad del supranacional Poder Ejecutivo dual de la UE, favorecía el conceder a los nacionales de un tercer país, la libertad de movimiento dentro del espacio europeo, pero esto encontró oposición en el Consejo de Ministros que representa los intereses de los estados miembros. Entre otras objeciones, varios estados miembros de la UE argumentaron que la propuesta de la Comisión Europea devaluaría aún más la importancia de la ciudadanía nacional, algo que la ciudadanía europea no había reempla-

zado sino complementado. El Tratado de Amsterdam de 1997, dio cinco años al Consejo de Ministros para adoptar medidas que aseguraran la ausencia de controles para los nacionales de terceros países que cruzaran las fronteras internas (Geddes, 2000: 121).

El creciente apoyo para la creación de un mercado común más genuino impulsó a Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Holanda, a firmar el acuerdo de Schengen en 1985. Se comprometían a acelerar la creación de una Europa sin fronteras donde los ciudadanos de la UE podrían circular libremente, además de controles compensatorios de las fronteras externas. El SEA de 1986 definió el mercado único como “un área sin fronteras internas en la que se garantiza el libre movimiento de bienes, personas, servicios y capital dentro de las cláusulas de este tratado” (Geddes, 2000: 70). Muchos europeos, incluidos los gobiernos de varios estados miembros de la UE, protestaron ante la idea de eliminar las fronteras internas, temiendo que ello condujera a una migración ilegal mayor y pérdida del control gubernamental respecto al ingreso y permanencia de extranjeros. Efectivamente, los partidos antiinmigrantes como el Frente Nacional, que eran hostiles a la UE por razones nacionalistas, hicieron de la oposición a esos acuerdos una parte de sus programas. Sin embargo, los signatarios del acuerdo de Schengen conservaron la prerrogativa de restaurar la imposición de controles fronterizos si las circunstancias lo ameritaban (varios se acogieron a esta opción posteriormente).

El 26 de marzo de 1995, finalmente entró en vigor el Acuerdo de Schengen para aquellos estados signatarios que habían establecido los procedimientos necesarios: Alemania, Bélgica, España, Francia, Portugal, Luxemburgo y Holanda. Esto significó una remoción completa de los controles fronterizos para quien se moviera entre estos países. Efectivamente, el acuerdo creó una nueva clase de “ciudadanos de Schengen”, que se habría de añadir a las categorías existentes de ciudadanos de la UE y de no ciudadanos de la UE. El Reino Unido se negó a unirse a Schengen, insistiendo en continuar con sus propios y estrictos controles fronterizos para las personas provenientes del continente.

¿La eliminación de las fronteras internas dentro del espacio europeo ha tenido como consecuencia una pérdida del control de los movimientos internacionales de personas, distintas a quienes son ciudadanos de la UE?, no hay evidencias concluyentes en ningún sentido. El efecto general del notable progreso en la integración regional de Europa en años recientes puede ser que haya logrado que la búsqueda europea de control sea más creíble, ya que los estados de la UE que participan en el grupo de Schengen han sido capaces también de sacar sus funciones de control creando una zona de protección en Europa central y del este y de una frontera común en el sur de Europa. Pero las ampliaciones

nes, los tratados y los cambios institucionales de años recientes se han visto afectados de manera importante por las preocupaciones en el control de la migración.

También ha sido así con el TLCAN, aunque éste contiene sólo cláusulas menores que se relacionan específicamente con los traslados entre Canadá, México y Estados Unidos. Los orígenes del TLCAN tienen mucho que ver con un repentino avance de la integración regional en Europa a mediados de los años ochenta. Con o sin bases, muchos socios en el intercambio de la CE temían que Schengen y el SEA condujeran a una fortaleza europea, una zona menos accesible a las exportaciones desde fuera de la CE. Esta percepción contribuyó en 1988 a acelerar la firma de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá. Mientras tanto, una cláusula de la ARCI autorizaba la creación de una comisión para el estudio de la migración internacional y el desarrollo económico cooperativo. Este grupo bipartidista habría de estudiar los factores de “expulsión” que motivan la migración no autorizada proveniente de México y otros países del hemisferio occidental.

El reporte de la comisión bipartidista en 1990, se inclinaba por una aproximación más comprensiva para la prevención de la migración ilegal de lo que era evidente en la ley de 1986, que apoyaba la liberalización del comercio con México. El presidente Salinas se acercó entonces a la administración del presidente George Bush (padre) con la idea de ampliar el pacto de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá para incluir a México. El presidente Bush sometió la propuesta mexicana a su Consejo de Seguridad Nacional, que dio su apoyo. Así, existía una dimensión de seguridad en el TLCAN pero difería de manera significativa respecto de la posición central de seguridad concerniente a la integración regional europea. El TLCAN no implicó un proyecto federalista explícito que alentara la integración socioeconómica que motivara la cooperación y un gobierno regional que ayudaran a evitar la guerra. El TLCAN firmado en 1993, que entró en vigor el primero de enero de 1994, sólo creó un área de libre comercio. Este proyecto, mucho menos ambicioso, se topó con una oposición política considerable en Estados Unidos e incluso en México (donde contribuyó a desatar la revuelta zapatista) pero no en Canadá.

Paradójicamente, las preocupaciones respecto a la migración internacional ocuparon un lugar central en la génesis del TLCAN, pero parcamente en el texto del tratado. Las visiones de Estados Unidos y de México sobre la migración ilegal todavía se oponían de manera notable. Para México, la migración hacia Estados Unidos estaría determinada por la demanda de mano de obra en el mercado estadounidense. Para Estados Unidos, buena parte de la inmigración contravenía su legislación y surgía de la escasez de oportunidades socioeconómicas en México. Puesto en términos simples, la economía mexicana no gene-

raría suficiente crecimiento y puestos para emplear a su población en rápido crecimiento. La diferencia en las percepciones oficiales de ambos países sobre el tema de la migración ilegal en las relaciones bilaterales era tal, que se le denominó como “una píldora de veneno” que debería evitarse si se continuaba con las negociaciones.

Durante las negociaciones del TLCAN, tanto el Presidente de Estados Unidos (Bill Clinton) como el de México (Salinas de Gortari) festejaron el pacto como una forma de reducir la migración ilegal. Salinas advirtió que Estados Unidos estaba en la disyuntiva de aceptar tomates mexicanos o aceptar migrantes mexicanos que los cosecharan en Estados Unidos. Este optimismo presidencial respecto al impacto en la disminución de la migración del TLCAN desmentía el hallazgo clave de decenas de estudios generados por la comisión estadounidense, que analizaba la migración internacional después del ARCI en el sentido de que la liberalización del intercambio entre ambos países sólo disminuiría la migración ilegal en el largo plazo. Philip L. Martin refinó más tarde este hallazgo en su teoría de una “joroba migratoria” (Martin, 1993). La migración ilegal de México hacia Estados Unidos, de hecho creció de manera significativa al entrar en vigor el TLCAN. La liberalización de la economía mexicana en los años noventa golpeó muy fuerte a las clases pobres y medias en México. Los campesinos y sus familias en el sector de los ejidos (tierras colectivas) subsidiados, se vieron muy perjudicados y se trasladaron en gran número al norte, como predecía Martin (Martin, 1993: 101).

En general, el TLCAN sobrevivió al derrumbe económico mexicano de 1995 (OCDE, 1998a: 172-174). La amplia respuesta del gobierno de Estados Unidos jugó un papel decisivo. El TLCAN ha tenido como consecuencia una ampliación significativa del comercio entre los países signatarios y mayor interdependencia socioeconómica. La histórica elección de Vicente Fox como Presidente de México en el año 2000, dio inicio a una nueva era. Como se sintetiza en el recuadro 2, el nuevo Presidente mexicano y su recién electa contraparte estadounidense, buscaron un nuevo punto de partida en las relaciones entre Estados Unidos y México, específicamente, en los temas bilaterales de la migración, pero su iniciativa se debilitó tras los ataques del 11 de septiembre del año 2001.

El presidente Fox y su ministro del exterior se refirieron repetidamente a la experiencia europea e hicieron un llamado a la libertad de migrar dentro del TLCAN. Aparentemente, la meta es lograr movilidad para los trabajadores de manera similar a la establecida por los derechos de los ciudadanos europeos según el artículo 48 del Tratado de Roma. Aun así, como se dijo antes, los dos proyectos de integración regional difieren en forma notable. La situación norteamericana diverge también porque Norteamérica está dominada por la economía estadounidense; hay un gran abismo económico entre México y Estados Unidos y uno

mucho menor entre éste y Canadá (OCDE, 1998a: 7). La evocación de un referente europeo es síntoma del grado al que se ha malentendido la historia de la integración regional en Europa. Los estados miembros de la CE se resistían a los esfuerzos de Italia por exportar a sus desempleados hacia el norte en el periodo inmediatamente posterior a la guerra. La UE decidió negar el acceso de Turquía, en gran medida por la preocupación de que la membresía turca pudiera traer como resultado una mayor migración masiva, incluso después de un periodo de transición (Martin, 1991). La petición de Marruecos tampoco avanzó por razones similares. Ningún miembro de la UE, si se coloca en la misma situación que la de Estados Unidos, contemplaría la libertad de movimiento para los trabajadores debido a que las disparidades socioeconómicas son demasiado grandes entre Estados Unidos y México. La idea simplemente no encontraría eco.

Así, la integración regional en América del Norte y Europa, ha tenido implicaciones de importancia para las estrategias de control gubernamentales. Los dos proyectos y sus contextos históricos e institucionales varían en gran medida pero expresan una dimensión sobresaliente en cuanto a las tácticas generales para reducir la migración ilegal o no deseada. Podría ser que el TLCAN evolucione en algo similar a la UE, pero los primeros siete años desde la entrada en vigor, fueron testigos de un significativo incremento en la migración ilegal de México a Estados Unidos.

La “industria de la migración”

Una razón por la cual las políticas oficiales de migración con frecuencia no logran cumplir con sus objetivos, es el surgimiento de la llamada “industria de la migración”. El término incluye a las muchas personas que se ganan la vida organizando los movimientos migratorios como agentes de viajes, reclutadores de mano de obra, intermediarios, intérpretes y agentes de alojamiento. Éstos van desde los abogados que dan asesoría acerca de la ley de inmigración, hasta los contrabandistas que transportan a los migrantes de manera ilegal a través de las fronteras (los “coyotes” que guían a los trabajadores mexicanos para cruzar el río Bravo o los pescadores marroquíes que trasladan a los africanos en bote hacia España). Los bancos se convierten en parte de la industria de la migración al establecer sistemas especiales de transferencia para las remesas. Algunos agentes de migración son miembros de una comunidad de migrantes; ayudan a sus compatriotas de manera voluntaria y de tiempo parcial: tenderos, sacerdotes, maestros y otros líderes comunitarios, a menudo asumen tales papeles. Otros son criminales sin escrúpulos que se dedican a explotar migrantes indefensos o solicitantes de asilo, extorsionándolos a cambio de empleos inexistentes. Y otros más son policías o burócratas que hacen dinero extra al mostrar a la gente los resquicios en las regulaciones.

El desarrollo de la industria de la migración es un aspecto inevitable de las redes sociales y de los vínculos transnacionales que forman parte del proceso migratorio. (véase capítulo 1). Cualquiera que sean las causas iniciales, una vez que empieza la migración surge una variedad de necesidades que requieren servicios especiales. Incluso cuando los gobiernos inician el reclutamiento de mano de obra, es raro que aporten la infraestructura necesaria. En los movimientos espontáneos o ilegales, la necesidad de agentes e intermediarios es aún mayor. Existe una amplia gama de oportunidades empresariales que son aprovechadas tanto por los migrantes como por los no migrantes. El papel de los agentes e intermediarios es vital: sin ellos, pocos migrantes tendrían la información o los contactos necesarios para una migración exitosa.

Con el tiempo, la industria de la migración puede convertirse en la principal fuerza motivadora del movimiento migratorio. Si el gobierno involucrado decidiera limitar la migración, tendría dificultades. Los agentes tienen interés en que continúe, siguen organizándola aunque cambie la forma (por ejemplo, de reclutamiento legal de trabajadores a ingresos ilegales). Harris (1996: 135) caracteriza a los agentes de la migración como “una vasta red invisible que subyace a un mercado laboral global: una horda de termitas...que minan las fortificaciones nacionales en contra de la migración y que cambian sociedades enteras.”

El contrabando y tráfico de personas

Un elemento inquietante y cada vez más sobresaliente de la industria de la migración es el surgimiento de organizaciones dedicadas al contrabando y al tráfico de migrantes. Es importante distinguir entre el contrabando de personas y el tráfico de personas. Las definiciones formales se encuentran en dos tratados internacionales conocidos como los “Protocolos de Viena”, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000. Según Anna Gallagher (2002) del Alto Comisionado para los Derechos Humanos:

Los migrantes que entran de contrabando son trasladados de manera ilegal para obtener ganancias; son socios, aunque lo sean de manera desigual, en una transacción comercial... En contraste, el movimiento de personas por tráfico se basa en el engaño y la coerción; tiene la explotación como propósito. La ganancia en el tráfico proviene, no del movimiento sino de la venta de los servicios sexuales o de la mano de obra de la persona que fue traficada en el país de destino.

El tráfico de mujeres y niños para la industria del sexo se da en todo el mundo. Los mafiosos de Tailandia y Japón colaboran para atraer a las mujeres

a la prostitución, al afirmar que les conseguirán empleos como meseras o artistas. Las víctimas de la guerra civil y del desplazamiento forzado en la antigua Yugoslavia, Georgia o Azerbaijón son vendidas a prostíbulos en Europa occidental. Las mujeres en zonas de guerra son obligadas a la esclavitud sexual por las fuerzas beligerantes, o son vendidas a las mafias internacionales. Es imposible cuantificar la cifra de personas afectadas por el tráfico y el contrabando pero ambas prácticas están muy difundidas. Los clientes de las mafias del contrabando incluyen no sólo a los migrantes económicos, sino también a los refugiados legítimos incapaces de hacer los trámites de asilo debido a las reglas que restringen atravesar las fronteras y evitan que entren a los países del asilo potencial (Gibney, 2000).

Una comparación perceptible de las tendencias en Alemania y Estados Unidos dan credibilidad a la ampliamente compartida suposición de que el contrabando y el tráfico de personas han crecido de manera exponencial. Las estadísticas alemanas sobre los contrabandistas y el contrabando de extranjeros registraban, respectivamente, un incremento de 1,847 y 1,794 en 1990 para alcanzar los 3,162 y los 12,533 en 1998 (OIM, 2000a: 32; Bundesgrenzschutzamt, 2001). Un reporte confiable del gobierno de Estados Unidos reveló que ha aumentado el contrabando: entre los años fiscales de 1997 y 1999, el porcentaje de extranjeros que pasaron como contrabando aumentó del 9 por ciento de todas las aprehensiones de la patrulla fronteriza al 14 por ciento. En el año fiscal de 1999, el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) arrestó a 4,100 contrabandistas de personas y más de 40,000 extranjeros que pasaron de contrabando. El SIN procesó a 2,000 contrabandistas y el 61 por ciento de ellos fue condenado, recibiendo una sentencia promedio de 10 meses y una multa promedio de 140 dólares (US General Accounting Office, 2000: 2).

Se calcula que el tráfico mundial de personas alcanza millones. Un subsecretario general de las Naciones Unidas afirmó que a nivel mundial unos 200 millones de personas estaban involucradas de alguna manera. Señaló que “éste es el mercado criminal de más rápido crecimiento en el mundo, por la cantidad de personas implicadas, la magnitud de las ganancias que se generan las cuales van a dar a las organizaciones criminales, y por su múltiple naturaleza” (Crossette, 2000; véase también Parisot, 1998). La industria del tráfico de personas puede generar ganancias de 5,000 a 10,000 millones de dólares por año (Martin y Miller, 2000a: 969). Un estudio de Estados Unidos calculaba que de las 700,000 a 2 millones de mujeres traficadas globalmente al año, unas 50,000 eran llevadas a Estados Unidos (Richard, 1999: 3). La evidencia de una participación desproporcionada de mujeres y niños en el tráfico hacia Estados Unidos se refleja en numerosos reportes y encuestas de todo el mundo.

La OIM, que hizo del combate al tráfico de personas una de sus prioridades en los años noventa, ofrecía múltiples razones para el incremento (OIM 1999: 4). Los migrantes expulsados por la guerra, la persecución, la violencia y la pobreza buscan mejores oportunidades. Algunas veces aceptan de grado los servicios del traficante. Pero en otras instancias se les engaña para que los acepten, con promesas de buenos empleos y salarios. Las posibilidades de la inmigración legal han disminuido. La legislación para combatir el tráfico, a menudo es ineficiente o ineficaz y la vigilancia para asegurar que se cumplan las leyes es insuficiente. Muchos extranjeros sujetos a deportación consiguen para sí los servicios de un traficante.

A medida que aumentó la comprensión de las dimensiones del fenómeno del tráfico humano, muchas organizaciones del gobierno, no gubernamentales e internacionales respondieron –una muestra clave del imperativo del gobierno global discutido en la introducción. Koslowski argumenta que el diseño de las políticas evolucionó en tres etapas (Kyle y Koslowski, 2001: 342-347). La forma de hacer política exterior luego de la Guerra Fría se reestructuró para elevar la migración internacional y el crimen transnacional al nivel de “alta política”, es decir, a ser una cuestión similar a la seguridad, mientras que las dos se situaban juntas en las agendas de los nuevos marcos institucionales. El diseño subsecuente de políticas reforzó y justificó los nuevos vínculos institucionales. Finalmente, quienes diseñan las políticas para combatir el tráfico de personas volteaban cada vez más hacia la cooperación multilateral en los ámbitos regional y global.

Una agitada sucesión de reuniones, foros, nuevas leyes y modificación a las formas de vigilancia legal fue la consecuencia. Pero no quedaba claro cómo afectaban el tráfico de personas. Un reporte afirmaba que las medidas restrictivas adicionales en la UE generaban mayor demanda de los servicios de los traficantes (Morrison, 1998). Cierta número de analistas atribuía las muertes de 58 asiáticos que eran transportados a Dover, Reino Unido, en el año 2000 a las leyes restrictivas. Una consecuencia de leyes más estrictas y vigilancia más estrecha, cosa que lo más probable es que no se deseara, era la creciente demanda de contrabandistas y traficantes, cuya clientela con frecuencia incluía personas como los kurdos que huían de Iraq, quienes podrían haber tramitado de manera legítima sus solicitudes de refugiados (Kyle y Koslowski, 2001: 349).

Cierta número de gobiernos nacionales, incluido Estados Unidos, instituyeron nuevos procedimientos para ayudar a combatir el tráfico de personas. Se estableció una nueva categoría de visas para las víctimas del tráfico que ayudarían a las autoridades en el seguimiento de los traficantes. Estados Unidos empezó a vigilar también los esfuerzos contra del tráfico por parte de otros gobiernos

en el mundo, además, publica un reporte anual sobre el estado que guardan esos esfuerzos. El reporte del año 2002 estima que entre 700,000 y 4 millones de personas en el mundo son víctimas y situaron a 19 gobiernos, incluidos algunos de los aliados clave de Estados Unidos como Arabia Saudita y Turquía (Purdum, 2002), en la categoría de los estados que no hacían esfuerzo alguno por acabar con el tráfico de personas. La ley de Estados Unidos que obliga al Departamento de Estado norteamericano a publicar el reporte, no señala medidas contra esos 19 estados. En el reporte del año 2001 había incluso más estados, un total de 23.

Algunos países, como la República Popular China, instituyeron medidas muy estrictas para contrarrestar el tráfico de personas, incluida la pena máxima (Chin, 1999: 200). Los estudios acerca de los chinos que fueron víctimas de tráfico o contrabando revelaron complejas redes globales, difíciles de dismantelar a través de la aplicación de la ley. Los miembros de los escalones más bajos o “cabezas de víbora” podrían ser aprehendidos y castigados, pero los criminales de los escalones más altos son más escurridizos. Koslokowski evaluó el panorama de la efectividad de las medidas en contra del contrabando y el tráfico como “bastante dudosa” (Kyle y Koslokowski, 2001: 353). Hizo notar, sin embargo, que el miedo al crimen organizado podría “... reforzar la seria cooperación internacional y evitar el contrabando de personas...”

En síntesis: la restricción y las “causas de fondo”

La migración ilegal hacia los países industrializados se incrementó después de 1973. Junto con el aumento de los ingresos de refugiados y solicitantes de asilo desde mediados de los ochenta, se convirtió en el centro de campañas agresivas de la extrema derecha. Esto contribuyó a la politización de los temas migratorios y ayudó a incrementar la presión para controlar la migración. Las actuales iniciativas políticas adoptan dos formas: la primera es volver más rigurosas las medidas de control y la segunda es el intento por atacar a la que se hace referencia como la “causa de fondo” de la migración masiva: el abismo entre el sur y el norte.

Desde principios de los años noventa, la mayoría de los países de la OCDE han cambiado sus leyes y sus procedimientos de entrada, aprobando medidas como: controles fronterizos más estrictos, requerimientos para las visas, castigos para las aerolíneas que transporten pasajeros que carezcan de los documentos adecuados, revisiones de los documentos de identidad, inspecciones en los lugares de trabajo, técnicas para la detección de documentos falsos y castigos más severos para aquellos que sean sorprendidos infringiendo las reglas. Se diseñaron controles para evitar que la gente obtuviera los papeles necesarios

para conseguir empleo, beneficios del seguro social, escuelas o servicios médicos (para los cambios en algunos países véase OCDE, 1997: 52-57). Como ejemplo tenemos: Holanda reforzó las reglas para la detención y deportación de residentes ilegales, además aprobó e introdujo una nueva Acta de Empleo para Extranjeros. En Noruega se estableció una oficina central de lucha contra la inmigración ilegal para concentrar la información brindada por la policía, los gobiernos nacional y extranjeros, las compañías aéreas y las embajadas. Las autoridades francesas establecieron el requisito de que los patrones les notificaran antes de contratar algún trabajador extranjero, con el objeto de verificar sus posibilidades de ser elegido para el empleo. Estados Unidos y Canadá dieron pasos para hacer más difícil a los inmigrantes con niveles de ingreso bajos traer a sus parientes.

La caída del bloque soviético volvió aún más urgente la regulación de la migración. En 1991 la Convención Europea sobre Seguridad y Cooperación en ese continente, tenía la intención de crear una zona en la que se respetaran los derechos humanos básicos y los niveles mínimos de vida; de modo que los individuos de esta área no tuvieran fundamentos para solicitar asilo. El modelo fue Polonia, de donde habían llegado tantos solicitantes de asilo en los años ochenta. Para la década de los noventa, se consideraba que las solicitudes de asilo por parte de los polacos podían ser denegadas de manera sistemática. Se tomaron más acuerdos en 1991-1992 con ciertos países del este de Europa, para evitar el uso de sus territorios como lugares de tránsito de los migrantes ilegales hacia Europa occidental. Estos países firmaron también la Convención de las Naciones Unidas sobre los Refugiados y comenzaron a recibir solicitantes de asilo. La Convención Europea sobre Seguridad y Cooperación se supone que prevendría los desarrollos que llevaran a movimientos masivos de población. La guerra en la antigua Yugoslavia, que generó millones de refugiados, cuestionó la eficacia de este mecanismo para mejorar la seguridad.

Este clima general de restricciones llevó a algunos observadores a hablar del “fuerte Europa”, que construía muros para dejar fuera a las masas pobres provenientes del sur y del este. Aun así, en los debates mundiales sobre migración internacional se ha dado cada vez un mayor acuerdo respecto a que las restricciones en el ingreso podrían tener un éxito limitado. La cantidad de control y vigilancia necesarias para hacer impenetrables las fronteras no es congruente con la tendencia hacia un intercambio y una comunicación en aumento. Tal es la razón por la que las sanciones contra el empleo no autorizado se han convertido en críticas para las estrategias de control. Algunos eruditos creen que las disparidades en las condiciones económicas y sociales entre el sur y el norte son de tal magnitud que lo más probable es que crezca la migración ilegal sin importar qué barreras se establezcan (Cornelius *et al.*, 1994). Otros son más

circunspectos y señalan que algunos países occidentales han desarrollado una capacidad considerable para evitar la migración ilegal en el último cuarto de siglo (Miller, 1994; Messina, 1996). No obstante, existe consenso, que se incrementa, sobre la necesidad de atacar las “causas de fondo” de la migración masiva, por vía del apoyo a los esfuerzos para mejorar las condiciones en los países de origen.

La medidas para reducir la migración no sólo significan ayuda para el desarrollo, sino también iniciativas de políticas para el intercambio, además de las relaciones exteriores, diseñadas para lograr el desarrollo sustentable, mejorar la estabilidad política y los derechos humanos. Así se ha entendido desde hace mucho tiempo en Estados Unidos. No obstante, durante la presidencia de Reagan de 1980 a 1988, la política exterior se mostraba hostil al diálogo norte-sur (M.J. Miller, 1991: 36). La inclusión del país en varios movimientos de insurgencia y en guerras civiles algunas veces exacerbaba la inestabilidad política y generaba más migrantes. Irónicamente, la intervención estadounidense, específicamente en Centroamérica se justificó en parte por lo que se denominó “el miedo a los cuerpos morenos”. En otras palabras, si Estados Unidos no acababa con las insurgencias éstas podrían triunfar y la consecuencia sería el que millones de refugiados adicionales huyeran de los nuevos regímenes: el escenario cubano.

Indicador de una aproximación cambiante fue la conclusión a la que llega una comisión de estudio de Estados Unidos en 1990 respecto a que “el desarrollo y la disponibilidad de nuevos y mejores empleos en la nación es la única manera de disminuir las presiones migratorias en el largo plazo” (CSIMCED, 1990: XIII). Pero el reporte también encontró que el desarrollo incrementaría la migración internacional hacia Estados Unidos en el corto y mediano plazos. La persistencia de la migración ilegal a este país, a pesar de la legalización y la imposición de sanciones a los patrones, se tomó por muchos como prueba de que se necesitaba una nueva estrategia de “abatimiento” para reemplazar o complementar una que lograra evitar la llegada de que los migrantes a su territorio. Estas consideraciones jugaron una parte importante en la discusión que condujo al TLCAN en 1993, que de hecho desató la inversión y la creación de empleos en México, en especial a lo largo de la frontera con Estados Unidos. Pero no hay evidencias de que se haya dado algún efecto apreciable para reducir las presiones económicas y demográficas que hacen que los mexicanos emigren.

También en Europa occidental, las preocupaciones por la inmigración han aflorado en forma más prominente en los debates de política exterior que en el pasado. Había cierta inquietud en Europa del este y en el norte de África respecto a que un mercado europeo único generaría mayores barreras para el comercio exterior, dejando así fuera los productos de áreas con menos desarrollo.

En 1996, la UE estableció una alianza de aduanas con Turquía; firmó acuerdos por separado con Marruecos, Argelia y Túnez para remover las barreras al comercio. Como en el caso del TLCAN, sin embargo, no quedaba claro si en el largo plazo las medidas reducirían la migración “no deseada”. Se temía, por ejemplo, que la liberalización comercial pusiera en peligro muchas firmas medianas del norte de África, mientras que se conservarían las barreras a las exportaciones agrícolas norafricanas hacia la UE.

Se han sugerido tres tipos de cooperación internacional que podrían abatir la migración hacia Europa (Böhning, 1991b: 14-15). La primera es la liberalización del comercio. El problema es que las industrias de Europa occidental que se verían más afectadas por la liberalización comercial, como la agricultura y los textiles, eran precisamente aquellas que habían estado altamente protegidas. Por lo tanto, parecía que los gobiernos de Europa occidental tuvieran una capacidad limitada para liberalizar el intercambio, una conclusión que se confirma por la disputa comercial entre Estados Unidos y la CE durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (AGCA) a principios de los noventa. El segundo medio de cooperación internacional es la inversión extranjera directa. Pero los gobiernos ejercen poco control sobre los inversionistas, quienes siguen, en cambio, las consideraciones respecto a la ganancia. Luego está la ayuda extranjera, que podría abatir la migración internacional si se diseñara para mejorar en forma rápida las condiciones económicas y sociales de la gente que de otro modo estaría inclinada a partir. No obstante, en el pasado la ayuda extranjera por lo general ha hecho poco para mejorar las condiciones promedio de vida. Si ha de ayudar a reducir la migración, la política de ayuda en el futuro tendrá que ocuparse en una proporción mucho mayor de los temas sociales y demográficos. Sobre todo, es esencial un alto a la ayuda militar.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre del año 2001 hicieron poco por alterar el pronóstico general. El secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, convocó a una reunión cumbre sobre la pobreza global en Monterrey, México, en el 2002, donde instó a los estados donadores para que incrementaran su ayuda a los estados más pobres del mundo, en parte para atacar las causas de fondo de la violencia, la inestabilidad y el terrorismo. Aclaró que las raíces del terrorismo son más amplias que la pobreza, pero que “en donde se encuentran desigualdades masivas y sistemáticas en lo político, lo económico y lo social, y donde no existen medios legítimos de atacarlas, se crea un ambiente en el que las soluciones pacíficas con demasiada frecuencia son derrotadas por las alternativas extremas y violentas” (Crossette, 2002a).

Para sorpresa de muchos, el régimen de Bush dio marcha atrás y prometió incrementar la ayuda exterior de Estados Unidos en un 14 por ciento. Había

gastado previamente el .01 por ciento del producto interno bruto en ayuda al exterior (Blustein, 2002). Sin embargo, sólo unos meses después, su presidente firmó un decreto que elevaba a ley el subsidio a la agricultura estadounidense, en detrimento de las exportaciones agrícolas de todo el mundo. La nueva generosidad del gobierno estadounidense hacia su agricultura reflejaba el patrón usual de cabildeo y cálculo de posibles ganancias electorales que repetidamente frustra los esfuerzos por atacar las causas de fondo de la creciente migración ilegal y del tráfico de personas, además del terrorismo. Mientras que los meses que siguieron a los ataques del 11 de septiembre fueron testigos de una constricción de diversos elementos de los controles migratorios, como la concesión de visas y la vigilancia en la frontera, había pocas evidencias de los cambios enormes que se requerían para hacer más coherente y creíble la búsqueda del control.

Lecturas recomendadas

Respecto a la capacidad del estado para evitar la migración y el empleo ilegales, véase Cornelius *et al.* (1994 y 2003), Harris (1995), Bernstein y Weinder (1999), Martin y Miller (2000b), OCDE (2000) y Zolberg y Benda (2001). Sobre la migración y la integración regional en Europa y Norteamérica, véase OCDE (1998a), Geddes (2000) y Koslowski (2000). Para el contrabando y el tráfico de personas, véase Kyle y Koslowski (2001) y OIM (2000). Sobre las políticas de legalización, consúltese M.J. Miller, (2002), Bernstein y Weiner (1999) y OCDE (2000).