

LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE LA MIGRACIÓN FORZADA*

Stephen Castles

Traducción
Luis Rodolfo Morán

LA CRISIS GLOBAL DE LA MIGRACIÓN**

Los europeos, norteamericanos o australianos que confían en la prensa amarillista bien podrían creer que sus países estarían en proceso de sitio por quienes solicitan asilo y por los inmigrantes ilegales. Los periodistas panfletarios y los políticos de derecha señalan temibles consecuencias, como el crecimiento acelerado de las tasas delictivas, el terrorismo fundamentalista, la caída de los sistemas de bienestar y el desempleo masivo. Hacen un llamado al control estricto de las fronteras, al arresto de quienes buscan asilo y a la deportación de los ilegales. El atractivo, que tales polémicas tienen para el público, es obvio: las recientes victorias electorales de la derecha en países tan distintos como Dinamarca, Austria y Australia pueden atribuirse a los temores de los flujos masivos provenientes del sur y el este. Incluso académicos prominentes argumentan que el mundo se encuentra en las garras de una «crisis global de la migración» (Weiner, 1995).

El potencial político de los miedos a la inmigración no es cosa nueva. Los historiadores nos recuerdan las campañas contra los inmigrantes judíos en Gran Bretaña en la década de 1880 y el movimiento nativista en Estados Unidos de la

* Artículo publicado en *Socialist Register* 2003. *Migración y desarrollo* y el autor agradecen a esta publicación haber autorizado la presente traducción.

** Agradezco a Matthew Gibney del Refugee Studies Centre, de la Universidad de Oxford, y a Leo Panich por sus comentarios y sugerencias a una versión previa de este ensayo.

década de 1920. La política de Australia blanca, diseñada para evitar la entrada de asiáticos, estuvo apoyada por el movimiento laboral y todos los partidos políticos hasta la década de los sesenta. Con el fin de la Guerra Fría, la migración se convirtió de nuevo en un tema clave, con los temores de «un ascenso hasta los cincuenta millones» de migrantes entre el este y el oeste (Tränhardt, 1996), así como una cantidad indeterminada proveniente del sur. Los partidos de extrema derecha movilizaron la opinión pública y la violencia racial aumentó a través de Europa occidental (Björge y Witte, 1993). Los Estados fortalecieron los controles fronterizos e instrumentaron reglas más estrictas para los refugiados.

Pero los previstos flujos masivos provenientes del este nunca tuvieron lugar. La mayoría de los migrantes en occidente fueron personas que regresaban a sus tierras ancestrales: miembros de etnias alemanas, albanas y griegas. Por lo general, otros migrantes sólo venían si se podían vincular con las redes sociales existentes entre los migrantes previos, quienes les ayudaban a encontrar trabajo y vivienda. La migración se estabilizó y descendió. Para el año 2000, la Organización Internacional para la Migración (International Organization for Migration, IOM) situaba en 150 millones a la población migrante global (definida como las personas que vivían fuera de su país de nacimiento) (Iom, 2000). Incluso, tomando en cuenta el subregistro —en especial de los migrantes indocumentados—, sólo el 2.3 % de la población mundial está constituido por migrantes. Además, los datos de la ONU muestran que el número de migrantes internacionales sólo ha crecido ligeramente más rápido que la población mundial en general desde 1965 (Zlotnik, 1999). Lo que difícilmente parece una causa de pánico.

Aun así, para el principio del nuevo milenio, la migración es de nuevo un tema candente. Inglaterra experimentó crecientes números de solicitantes de asilo y trabajadores indocumentados. Alemania adoptó medidas para que los descendientes de los «trabajadores huéspedes» de los sesenta y setenta se convirtieran en ciudadanos. Los países de Europa meridional se dieron cuenta de una notable caída en la fecundidad, mientras que los flujos de llegada por el Mediterráneo desde África del norte se han incrementado. Tanto los canadienses como los estadounidenses se debatían acerca de los méritos de sus políticas de inmigración relativamente abiertas.

¿Se trata de un regreso de viejos temas o sucede algo nuevo? Parece que los movimientos de la población están tomando una significación creciente en

el contexto de las actuales transformaciones sociales en el globo. En primer lugar, la migración forzada crece en volumen e importancia como resultado de las endémicas violencia y violaciones a los derechos humanos. En segundo lugar, quienes diseñan las políticas intentan instrumentar políticas diferenciales para diversas categorías de migrantes. Existe una competencia global para atraer migrantes altamente calificados, pero los refugiados, los migrantes no calificados y sus familias no son bienvenidos. En tercer lugar, aumenta la comprensión de que la migración —tanto económica como forzada— es parte integral de los procesos de integración económica global y regional. En cuarto lugar, ha quedado claro que los inmigrantes no simplemente se asimilan en las sociedades receptoras, sino que en cambio tienden a formar comunidades y a conservar sus propios idiomas, religiones y culturas. Finalmente, la migración se ha tornado altamente politizada y es ahora un tema toral de la política tanto nacional como internacional. Estos son los temas de este ensayo. La discusión se centra, principalmente, en los tópicos de la migración forzada. Al final regresaré a la pregunta de si existe una «crisis global de la migración».

LAS MUCHAS CARAS DE LA MIGRACIÓN FORZADA

LA migración forzada (o involuntaria) incluye un conjunto de categorías legales o políticas. Todas implican a personas que han sido forzadas a escapar de sus hogares y buscar refugio en otra parte. El habla popular tiende a llamarlos a todos «refugiados», pero legalmente ésta es una categoría legal bastante restringida. La mayoría de los migrantes forzados huyen por razones que no son reconocidas por el régimen internacional de refugiados y muchos de ellos son desplazados dentro de su propio país de origen.

REFUGIADOS

DE acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas en Relación con el Estatus de los Refugiados de 1951, un refugiado es una persona que reside fuera de su país de nacionalidad, que no puede o no desea regresar debido a un «temor bien fundamentado de persecución por razones de raza, religión,

nacionalidad, membresía en un grupo social particular u opinión política». Unos 140 de los 190 Estados del planeta han firmado la Convención de 1951. Los Estados miembros se comprometen a proteger a los refugiados y a respetar el principio de *non-refoulement* (esto es, no regresarlos a un país en el que pudieran ser perseguidos). Esto puede requerir que se permita a los refugiados entrar y garantizarles un status de residencia temporal o permanente. Los refugiados, oficialmente reconocidos con frecuencia, están en mejores condiciones que otros migrantes forzados ya que tienen un status legal claro y gozan de la protección de una institución poderosa: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (United Nations High Commissioner for Refugees–UNHCR).

La población global de refugiados creció de 2.4 millones en 1975 a 10.5 millones en 1985 y a 14 millones en 1990. Se alcanzó un clímax después de la Guerra Fría con 18.2 millones en 1993. Para el año 2000, la población global de refugiados ha descendido a 12.1 millones (UNHCR, 2000).

Los refugiados venían de países azotados por la guerra, la violencia y el caos. Los tres principales lugares de origen fueron Afganistán (con 2.6 millones de refugiados en 1999), Irak (572 mil), Burundi (524 mil), Sierra Leona (487 mil), Somalia (452 mil), Bosnia (383 mil), Angola (351 mil), Eritrea (346 mil) y Croacia (340 mil) (UNHCR, 2000b).

SOLICITANTES DE ASILO

ESTAS SON personas que cruzan fronteras internacionales en busca de protección, pero cuyos méritos para obtener el status de refugiados no han sido decididos aún. Las solicitudes anuales de asilo en Europa occidental, Australia, Canadá y Estados Unidos combinadas se incrementaron de 90 mil 400 en 1983 a 323 mil cincuenta en 1988, y luego aumentaron nuevamente con el fin de la Guerra Fría para alcanzar 828 mil 645 en 1992 (UNHCR, 2000). En conjunto, cinco millones de solicitantes de asilo entraron a países occidentales entre 1985 y 1995. Las solicitudes decayeron abruptamente hasta 480 mil en 1995, pero comenzaron a subir nuevamente a 534 mil quinientos en el año 2000. Casi el total del descenso puede explicarse por una caída en las solicitudes de asilo a consecuencia de los cambios en la ley de refugiados en Alemania (438 mil doscientas solicitudes en 1992, pero sólo 127 mil novecientos en 1995) y en Suecia (84 mil en 1992, nueve mil en 1995). El Reino

Unido tuvo relativamente pocos solicitantes de asilo a principios de los noventa, con 32 mil trescientos en 1992, pero las cantidades se incrementaron al final de la década hasta 55 mil en 1998 y 97 mil novecientos en el 2000.

Los medios y los políticos a veces aseguran que los solicitantes de asilo no son verdaderas víctimas de persecución, sino simples migrantes económicos disfrazados. No obstante, en muchas situaciones de conflicto es difícil distinguir entre la huida debido a la persecución y la partida causada por la destrucción de la infraestructura económica y social necesaria para la sobrevivencia. Los solicitantes de asilo viven en una situación de un limbo prolongado dado que los procedimientos de determinación y las apelaciones pueden llevarse varios años. En algunos países, los solicitantes de asilo no tienen permiso de trabajar, o tiene que mantenerse con magros recursos de beneficencia. Hasta un 90 % de las solicitudes de asilo son rechazadas —no obstante la mayoría de los solicitantes se quedan—. En muchos casos no pueden ser deportados porque el país de origen no los recibe o porque no tienen pasaportes. De hecho, quienes buscan el asilo son una fuente útil de mano de obra que alimenta las crecientes economías informales de los países occidentales.

PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE (PDI's)

LAS PDI's por lo general se definen como «personas que, como resultado de persecución, conflicto armado o violencia, han sido forzadas a abandonar sus hogares y dejar su lugar habitual de residencia, y que permanecen dentro de las fronteras de su propio país» (UNHCR, 1997). Se estima que el número de PDI's en el mundo entero se elevó de 1.2 millones en 1982 a 14 millones para 1986 y a más de 20 millones en 1997. El número de países con poblaciones PDI's se incrementó de cinco en 1970 a 34 en 1996.

El incremento se debe a nuevos tipos de guerras que deliberadamente atacan a las poblaciones civiles. Es indudable que el desplazamiento masivo de la población puede ser un instrumento deliberado de la guerra, como en Bosnia, Kosovo, Chechenia, Ruanda y Myanmar. La prolongada guerra en Sudán entre el norte árabe-musulmán y el sur cristiano-africano ha generado cuatro millones de PDI's. Otras importantes poblaciones de PDI's en 1996 fueron Turquía (500 mil a un millón), Afganistán (1.2 millones), Angola (1.2 millones), Bosnia (un

millón), Myanmar (500 mil a un millón), Liberia (un millón), Irak (900 mil), Sri Lanka (900 mil) y Colombia (600 mil) (Cohen y Deng: 33). En Sri Lanka, Angola y Sudán, algunas personas han vivido como PDI's —con frecuencia en medio de una gran inseguridad y pobreza— por más de 20 años.

Las PDI's son más numerosas que los refugiados, no obstante que frecuentemente viven sin protección o ayuda efectiva alguna. No existe instrumento legal internacional diseñado para protegerlos, aun cuando están incluidos en las convenciones generales sobre derechos humanos. Tampoco hay agencia internacional alguna como el UNHCR que se haga responsable de las PDI's. El problema principal es la soberanía: según el derecho internacional, las PDI's son responsabilidad de su propio gobierno dado que no han cruzado fronteras internacionales, aun cuando es frecuente que este mismo gobierno los haya perseguido y desplazado.

DESPLAZADOS DEL DESARROLLO

Se trata de personas obligadas a desplazarse por proyectos de desarrollo a gran escala, tales como presas, aeropuertos, carreteras y vivienda urbana. El Banco Mundial —que financia muchos de estos proyectos— estima que éstos desplazan a un promedio de 10 millones anuales. Una conciencia creciente del problema en los ochentas llevó al Banco Mundial a imponer condiciones en sus préstamos diseñadas para asegurar la compensación y el reasentamiento adecuados (McDowell, 1996). Millones de desplazados por el desarrollo experimentan empobrecimiento permanente y llegan a una situación de marginalización social y política (Cernea y McDowell, 2000). Una razón para ello es que las presas con frecuencia se construyen en áreas remotas habitadas por pueblos indígenas o minorías étnicas. Es usual que tales grupos practiquen formas extensivas de agricultura y que tengan profundos vínculos con su tierra ancestral. El desplazamiento significa perder estos vínculos y ser forzado a adoptar una forma de vida completamente diferente.

Los desplazados del desarrollo constituyen otro grupo de mayor tamaño que la población de refugiados oficialmente reconocida y para los cuales no hay un régimen de protección. Muchos de ellos terminan vagando en las zonas urbanas marginadas o se convierten en parte de poblaciones flotantes, lo que puede derivar en la migración internacional.

DESPLAZADOS AMBIENTALES Y POR DESASTRES

ESTA categoría incluye a personas desplazadas por el cambio ambiental (desertificación, deforestación, degradación de la tierra, contaminación de aguas o inundaciones), por desastres naturales (desbordamientos, erupciones de volcanes, deslaves, terremotos) y por desastres generados por el hombre (accidentes industriales, radioactividad). Un reporte del ambientalista Norman Myers en 1995 señalaba que existían cuando menos 25 millones de refugiados ambientales, que el número podría doblarse para el 2010 y que hasta unos 200 millones de personas podrían eventualmente estar en riesgo de ser desplazados. Los expertos en refugiados rechazan tales visiones apocalípticas y argumentan que su principal propósito es impresionar a los gobiernos occidentales para que emprendan acciones que protejan el ambiente. Un estudio del geógrafo Richard Black afirma que no existen los refugiados ambientales como tales. En tanto que los factores ambientales sí juegan una parte importante en la migración forzada, los desplazamientos debidos a factores ambientales siempre están estrechamente ligados con el conflicto social y étnico, con estados débiles y la violación de los derechos humanos. El énfasis en los factores ambientales es un distractor de los temas centrales del desarrollo, desigualdad y resolución de conflictos.

De manera similar, es imposible distinguir claramente entre los desastres naturales y los debidos a la mano del hombre. Una avalancha de lodo que sepulta una favela (asentamiento irregular) en Brasil aparenta ser un desastre natural, pero al examinarla de cerca puede descubrirse que es una consecuencia de la especulación de terrenos, un crecimiento urbano no planeado y una falta de responsabilidad del gobierno. Por ello no podemos definir con claridad cuándo es un desplazado ambiental o por desastre, ni tampoco cuantificar esta categoría de alguna forma que resulte significativa.

TRÁFICO Y CONTRABANDO DE PERSONAS

UNA forma final de migración forzada es el tráfico de personas a través de

fronteras internacionales. Es importante distinguir entre el tráfico de personas y el contrabando de personas. Según Ann Galagher:

Los migrantes por contrabando son trasladados ilegalmente para obtener ganancia; son, sin embargo, unos socios desiguales en una transacción comercial. En contraste, el movimiento de personas por tráfico se basa en el engaño y la coerción y es para propósitos de explotación. La ganancia en el tráfico no proviene del traslado, sino de la venta en el país de destino de los servicios sexuales o el trabajo de la persona traficada. La mayoría de los migrantes por contrabando son hombres. La mayoría de las personas con las que se trafica son mujeres y niños (Gallagher, 2002).

El tráfico de mujeres y niños para la industria sexual ocurre en todo el mundo. Los gánsters tailandeses y japoneses colaboran para atraer a las mujeres hacia la prostitución en Japón, asegurando que obtendrán trabajos como meseras y recepcionistas. Las víctimas de la guerra civil y el desplazamiento forzado en la antigua Yugoslavia, Georgia o Azerbaiyán son vendidas a los prostíbulos en Europa occidental. Las mujeres en zonas de guerra son obligadas a la esclavitud sexual por las fuerzas combatientes o son vendidas a las bandas internacionales.

Es imposible cuantificar el número de personas afectadas por el tráfico y el contrabando, pero ambas son prácticas muy difundidas. Son producto de las cada vez más restrictivas políticas de inmigración de los países ricos. La gran demanda de mano de obra en el norte, en combinación con las fuertes presiones para emigrar desde el sur y las fuertes barreras a la movilidad, han creado oportunidades de lucro para una nueva «industria de la migración». Éstas incluyen participantes legales como las agencias de viajes, compañías navieras y bancos, al igual que a colaboradores ilegales.

LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE REFUGIADOS

La migración forzada se ha convertido en un factor de gran peso en la política global y en la relación entre los países ricos del norte y los países

subdesarrollados del sur y el este. Esta importancia creciente se refleja en la naturaleza cambiante del régimen internacional de refugiados según ha evolucionado desde 1945. Lo que comenzó como un marco relativamente modesto, diseñado a atender a los refugiados europeos, se ha desarrollado en un sistema mucho más amplio de acción humanitaria.

EL RÉGIMEN DE REFUGIADOS EN LA GUERRA FRÍA

EL régimen internacional de refugiados consiste en un conjunto de normas legales basadas en la jurisprudencia de los derechos humanos y humanitarios, al igual que en un número de instituciones para proteger y asistir a los refugiados. Lo esencial del régimen se encuentra en la Convención de las Naciones Unidas en Relación con el Status de los Refugiados de 1951. El régimen define quién es oficialmente un refugiado —una definición que puede significar la diferencia entre la vida y la muerte— y qué derechos han de tener tales personas. La institución más importante es el UNHCR, pero muchas otras organizaciones toman parte: agencias intergubernamentales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC), el Programa Mundial de Alimentos (WFP) y el Fondo de las Naciones Unidas para los Niños (UNICEF); al igual que cientos de organizaciones no gubernamentales (ONG's) como OXFAM, CARE International, Médicos sin Fronteras (MSF) y el Comité Internacional de Rescate (IRC).

Este régimen de refugiados tomó forma a partir de dos temas internacionales. El primero fue la presencia de más de 40 millones de personas desplazadas en Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial. La solución favorita era repatriarlas a sus países de origen, pero dado que muchos no podían o no deseaban regresar, se establecieron programas a gran escala de reasentamiento. Muchos europeos orientales fueron seleccionados para la migración permanente en Australia y Canadá, en donde cubrieron la demanda de fuerza de trabajo que alimentaría la expansión de la posguerra. El que fueran blancos y anticomunistas era un factor adicional. Otros fueron a Estados Unidos, el Reino Unido y otros países europeos. Esta experiencia ayudó a establecer el principio del exilio y el reasentamiento permanente como una solución a los temas de refugiados (IMR, 2001).

La segunda influencia formativa de peso fue la Guerra Fría. El ofrecer asilo a quienes «votaran con sus pies» en contra del comunismo fue una fuente importante de propaganda para occidente. El régimen de refugiados fue «utilizado con la intención de frustrar la consolidación de las revoluciones comunistas y con la esperanza de desestabilizar los gobiernos comunistas emergentes». Dado que el «régimen de no salida» de la Cortina de Hierro conservó bajas las cifras, occidente pudo permitirse ofrecer una cálida bienvenida a aquellos pocos que lo lograban. La cantidad se incrementó a partir de eventos como la Revolución Húngara de 1956 o la Primavera de Praga de 1958, pero todavía era manejable.

EL RÉGIMEN DE REFUGIADOS EN LA ERA DE LA DESCOLONIZACIÓN

EL régimen internacional era esencialmente un modelo eurocéntrico diseñado para dar protección a refugiados políticos (en su mayoría blancos) y apoyar los propósitos políticos del norte. No obstante, en el sur se desarrollaban situaciones muy diferentes para los refugiados. La herencia colonial condujo a débiles Estados no democráticos a economías subdesarrolladas y a una extensa pobreza en Asia, África y América latina. Los países del norte buscaron mantener su dominio al influir a las nuevas élites, mientras que el bloque soviético estimulaba movimientos revolucionarios. Muchos conflictos locales se convirtieron en guerras sustitutas en la lucha entre oriente y occidente con la provisión de armas modernas a cargo de los superpoderes. Tales factores dieron lugar a situaciones de violencia generalizada, lo que condujo a la huida masiva. La escalada de las luchas contra los regímenes blancos coloniales o de asentamiento en África desde los sesentas, la resistencia en contra de los regímenes militares latinoamericanos apoyados por Estados Unidos en los setentas y ochentas, y las luchas políticas y étnicas de larga data en el Cercano Oriente y Asia llevaron a amplios flujos de refugiados.

Los países del norte y las agencias internacionales respondieron asegurando que tales situaciones eran cualitativamente diferentes de la persecución individual para la que se había diseñado la Convención de 1951 (Chimini, 1998). La solución del reasentamiento permanente en los países

desarrollados no era vista como adecuada —a excepción de los refugiados indochinos y cubanos que se ajustaban al molde de la Guerra Fría—. En 1969, la Organización de Estados Africanos (OAU) introdujo su propia Convención de Refugiados que ampliaba la definición para incluir a personas obligadas a escapar de su país por guerra, violaciones de derechos humanos o violencia generalizada. Una definición similar para América latina estaba contenida en la Declaración de Cartagena de 1984. Muchos países africanos dieron generosas bienvenidas a los refugiados del *apartheid* o la guerra civil, mientras que Pakistán e Irán pusieron en práctica la «solidaridad islámica» con los afganos que escapaban de la invasión soviética, con un punto alto de 6.3 millones de refugiados en 1990.

El UNHCR comenzó a adoptar nuevas funciones como organización humanitaria de ayuda. Ayudó a administrar campos y proporcionó alimentos y atención médica a lo ancho del mundo. Se convirtió en el «punto focal» para coordinar las actividades de diversas agencias de las Naciones Unidas en emergencias de importancia. Este papel en expansión se reflejó en el presupuesto del UNHCR, que se triplicó de 145 millones de dólares en 1978 a 510 millones en 1980, haciéndola una de las agencias más poderosas de las Naciones Unidas.

LA CRISIS DEL ASILO DE LOS OCHENTA Y NOVENTA

PARA los ochenta, los crecientes flujos de solicitantes de asilo estaban llegando directamente a Europa desde zonas de conflicto en América latina, África y Asia. Los políticos y los medios comenzaron a asegurar que eran realmente migrantes económicos disfrazados. Efectivamente, muchos solicitantes de asilo tenían «motivaciones mezcladas», ya que el empobrecimiento y las vejaciones a los derechos humanos iban de la mano. Esto ha sido igualmente cierto para muchos de los «trabajadores huéspedes» españoles, portugueses y griegos de los sesentas, quienes escapaban de regímenes fascistas al igual que del desempleo. Pero a partir de la «crisis petrolera» de 1973, la mayoría de los países de Europa occidental habían promovido políticas de cero inmigración. El asilo era visto como una forma de evitar estas políticas.

Estados Unidos experimentó también crecientes flujos de entrada de solicitantes de asilo que llegaban ilegalmente, atravesando fronteras terrestres o por barco. Además, con frecuencia se encontraban en el lado incorrecto de la Guerra Fría, como víctimas de los mismos regímenes militares que Estados Unidos estaba apoyando. Estados Unidos favoreció a quienes apoyaban a los contras que combatían al gobierno sandinista de izquierda en Nicaragua, pero les volvió la espalda a los solicitantes de asilo de Guatemala y El Salvador. Los balseiros cubanos anticastristas pudieron entrar, mientras que los guardacostas estadounidenses detenían las barcazas que trajeran haitianos huyendo del régimen de Duvalier.

Las cantidades de solicitantes de asilo se incrementaron de manera dramática con la caída del bloque soviético. Los flujos más dramáticos se dirigían de Albania a Italia en 1991 y en 1997, y de la antigua Yugoslavia durante las guerras en Croacia, Bosnia y Kosovo. Muchos de los 1.3 millones solicitantes de asilo que llegaron a Alemania entre 1991 y 1995 eran miembros de minorías étnicas (como los Roma) de Rumania, Bulgaria y otros lugares de Europa del este. Al mismo tiempo, un número creciente de solicitantes de asilo llegaba a Europa proveniente del sur, en especial de Afganistán, Angola, Ghana, Irán, Irak, Nigeria, Pakistán, Somalia, Sri Lanka, Vietnam y Zaire. La situación se complicaba aun más por las minorías étnicas que retornaban a sus territorios ancestrales al igual que por los trabajadores indocumentados de Polonia, Ucrania y otros Estados post-soviéticos.

El principio de los noventa fue así un periodo de pánico en cuanto a la migración. La movilización de extrema derecha, los incendios intencionales de los hospedajes para solicitantes de asilo y los ataques a los extranjeros amenazaban el orden público. Los Estados europeos reaccionaron con una serie de restricciones que parecían anunciar la construcción de una «Fortaleza Europa»:

Cambios en la legislación nacional para restringir el acceso al status de refugiado. Esto fue particularmente importante en Alemania, cuya Ley Básica había establecido un derecho absoluto al asilo para las personas perseguidas. Los esfuerzos del gobierno por modificar el parágrafo 16 de la Ley Básica fueron extremadamente controvertidos pero eventualmente fueron aceptados por medio del «compromiso del asilo» de 1993. Este hizo mucho más difícil para los solicitantes de asilo que pidieran protección en Alemania, lo que condujo a un agudo descenso en las llegadas.

Regímenes temporales de protección para las personas que huían de la guerra en la ex Yugoslavia. En vez de un status permanente de refugiado habría de concedérseles permisos limitados para la estancia para luego ser enviados a casa cuando las condiciones lo permitieran.

Políticas de no llegada diseñadas para evitar que las personas sin documentación adecuada entraran en Europa occidental. Los ciudadanos de ciertos estados debían cubrir ciertos requisitos para obtener visas antes de la salida. Se introdujeron «sanciones al transportista» con lo que el personal de las aerolíneas tendría que revisar los documentos antes de permitir que abordara la gente. Tales reglas tornaron imposible para los refugiados genuinos el pedir asilo, lo que los forzó a ponerse en manos de contrabandistas de personas.

Políticas distractoras diseñadas para transferir la responsabilidad de procesar las solicitudes y proporcionar protección a otros países. Al declarar a países de Europa central como Polonia, Hungría y la República Checa bajo la categoría de «terceros países seguros», los países de Europa occidental podrían regresar a los solicitantes de asilo a estos Estados si habían sido utilizados como rutas de tránsito.

Interpretaciones restrictivas de la Convención de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1951 al excluir, por ejemplo, la persecución por parte de «actores no estatales» o al declarar que ciertos países eran seguros. Sin embargo, a muchas personas a las que se les negó el status de refugiado se les permitió permanecer bajo las etiquetas de «permiso excepcional para permanecer» en el Reino Unido o Duldung (tolerancia) en Alemania. Este status inferior de asilados lleva a inseguridad y confusión tanto para los refugiados como para las poblaciones receptoras.

Cooperación europea en las reglas de asilo y de inmigración como la Convención de Schengen de 1990, diseñada para crear un espacio común de migración en Europa occidental y la Convención de Dublín de 1990, que se dirigía a evitar el «asilo selectivo» (*asylum shopping*), es decir, personas que hacían solicitudes múltiples de asilo en diferentes países europeos. El Tratado de Ámsterdam de 1997 estableció un compromiso por promover políticas comunes en la Unión Europea sobre migración y asilo para el 2004. Esto haría responsable al Consejo de Ministros de la UE por esta área de políticas lo que representaría una considerable transformación en la soberanía.

En los Estados Unidos los cubanos comenzaron a ser percibidos como migrantes económicos dados los 35 mil «balseros» que intentaron llegar a Florida en 1994. El presidente Clinton ordenó que se les detuviera en la base de Guantánamo e hizo un acuerdo con Cuba para admitir 20 mil migrantes al año. En septiembre de 1994 arribó a Haití una fuerza militar encabezada por Estados Unidos y forzó a la Junta Militar a dejar el poder. El principal propósito de esta operación era detener el flujo masivo de balseros a Estados Unidos. Dos años más tarde, en 1996, el Congreso aprobó una ley para evitar la migración ilegal y el abuso del proceso de asilo. Las personas que hubieran sido arrestadas por algún delito en su país quedaban excluidas del asilo. La ley introdujo procedimientos expeditos para cribar a los solicitantes de asilo y para deportar a aquellos que se consideraba sin méritos suficientes. La ley establecía también la detención de los solicitantes de asilo durante el proceso de criba.

Tales medidas restrictivas —en vez de mejoras reales en los derechos humanos— son la razón principal por la que el número de refugiados oficialmente reconocidos en el mundo entero haya decrecido desde 1995. El régimen de refugiados de los países ricos se ha transformado de manera fundamental a lo largo de los últimos 20 años. De ser un sistema diseñado para dar la bienvenida a los refugiados de la Guerra Fría provenientes de Oriente y para reasentarlos como exiliados permanentes en sus nuevos hogares, se ha transformado en un «régimen de no entrada», diseñado para excluir y controlar a los solicitantes de asilo provenientes del sur.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA POLÍTICA DE LA CONTENCIÓN

INCLUSO en el nivel máximo de la «crisis de asilo», a principios de los noventas, las poblaciones de refugiados en el norte eran pequeñas en comparación con aquellas de algunos países del sur. Por ejemplo, la proporción de refugiados respecto a las poblaciones receptoras en 1992 era de 1:10 en Malawi, en comparación con 1:869 en Alemania y de 1:3860 en el Reino Unido. El peso de cuidar de los refugiados recaerá desproporcionadamente en los países más pobres de Asia y África. El «régimen de no entrada» está diseñado para conservar las cosas de ese modo, pero la experiencia de los últimos años ha

mostrado que por sí solas las restricciones fronterizas no son suficientes. Así como los europeos de hace un siglo estaban dispuestos a soportar el peligro y las dificultades en busca de un mejor futuro en el Nuevo Mundo, los pobres y oprimidos de la actualidad están preparados a arrostrar enormes riesgos con tal de llegar al norte.

Este deseo de movilidad puede verse como parte integral de procesos globales de transformación social. La globalización implica la proliferación de flujos transfronterizos no sólo de capital y mercancías sino también de valores culturales, ideas y personas. Los flujos de personas se administran por medio de la diferenciación de reglas y mecanismos que permitan el movimiento de algunos grupos —en especial de personal altamente calificado y de trabajadores por contrato— mientras que se evita o se restringe el movimiento de otros —en especial migrantes forzados, trabajadores no calificados y sus dependientes—. Sin embargo, la globalización genera factores que favorecen la movilidad, los que pueden ser mucho más poderosos que las medidas de control oficiales. El más obvio de estos es el crecimiento en la desigualdad entre el norte y el sur. Un segundo factor es la desestabilización política en muchos países del sur como consecuencia de relaciones de poder desiguales. Con frecuencia esto se exagera por las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, las que minan las políticas sociales. Un tercer factor es la atracción cultural de los estilos de vida del norte, que son mostrados en todas las aldeas por los medios masivos. Según argumenta Zygmunt Baumann, «la movilidad se ha convertido en el factor más poderoso y más anhelado de estratificación». Las nuevas élites económicas y políticas globales son capaces de cruzar fronteras a voluntad, mientras que los pobres han de permanecer en casa: «los ricos son globales, la miseria es local». El problema es que muchos de los pobres también perciben que la movilidad trae consigo la oportunidad de la riqueza y están desesperados por migrar.

Es por ello que las restricciones de entrada en el norte no son suficientes. Los Estados ricos y las agencias internacionales (que se presentan a sí mismas como «la comunidad internacional») se mueven cada vez más hacia una política de la contención diseñada para evitar que los migrantes no deseados y los solicitantes de asilo salgan de sus países de origen. Esto es parte de una agenda de seguridad mucho más amplia en la que el sur excluido se percibe como una fuente de conflicto, terrorismo e inestabilidad.

NUEVAS GUERRAS, ACCIÓN HUMANITARIA E INTERVENCIÓN MILITAR

LA tendencia hacia la contención llevó a un mayor crecimiento del UNHCR. Su presupuesto se dobló entre 1990 y 1993, de 564 millones de dólares a mil trescientos millones. Otras agencias expandieron también sus actividades y las Naciones Unidas hicieron intentos sucesivos por mejorar su capacidad de coordinación y mejorar la cooperación entre las principales agencias humanitarias que tendían a competir como dominios feudales. No obstante, las formas tradicionales de ayuda humanitaria con frecuencia resultaron incapaces de evitar el desplazamiento masivo. En la década de los noventa la «comunidad internacional» llevó a cabo una serie de intervenciones militares dirigidas específicamente a evitar o detener los éxodos masivos de zonas de conflicto.

El contexto para tales intentos, en el nivel de las políticas sociales globales y el control policial, es el cambio en las características de la guerra. Mary Kaldor afirma que en el siglo XIX la noción «clauswitziana» de la guerra moderna era la del conflicto entre Estados con el propósito de lograr objetivos racionales. La guerra implicaba un monopolio de los medios de violencia por parte del Estado y un conflicto que se ajustaba a las reglas formales que limitaban la violencia en contra de los civiles. Sin embargo, la lógica inherente estaba dirigida hacia la «guerra total»: la movilización creciente de sociedades y economías enteras como ocurrió en las dos guerras mundiales. En la Guerra Fría, la doctrina de la «destrucción mutuamente asegurada» estableció la certeza de que la lucha entre las grandes potencias sería reemplazada por una paz militarizada. Al mismo tiempo surgieron guerras de guerrillas o irregulares, las que con frecuencia se convirtieron en guerras vicarias entre los dos bloques. Estos fueron presagios de lo que Kaldor llama las «nuevas guerras», que se hicieron dominantes a medida que la Guerra Fría se acercaba a su fin.

Las nuevas guerras, por lo general, son conflictos internos en países menos desarrollados, relacionadas con luchas identitarias, divisiones étnicas, problemas de formación de Estado y competencia por los recursos económicos. Pero son, simultáneamente, transnacionales en la medida en que incluyen a poblaciones en diáspora, voluntarios y mercenarios extranjeros y fuerzas de intervención internacionales. También atraen periodistas in-

ternacionales, organizaciones de ayuda de las Naciones Unidas, ONG's y organizaciones regionales como la OAU o la Organización de Estados Americanos (OEA). Los intereses económicos internacionales (como el comercio en petróleo, diamantes o pequeñas armas) también contribuyen al comienzo o prolongación de las guerras locales. Las nuevas guerras surgen, principalmente, en el contexto de Estados débiles o en desintegración, que han perdido (o nunca han tenido) el monopolio de los medios de violencia. Los medios de la guerra también han cambiado. Los protagonistas no son grandes ejércitos en pie, sino fuerzas irregulares. El propósito no es el control del territorio, sino el control político de la población. Lo más importante para entender la migración forzada, argumenta Mary Kaldor, es que

la meta estratégica de estas guerras es la expulsión de la población por distintos medios tales como el asesinato masivo, el reasentamiento forzado, al igual que una gama de técnicas políticas, psicológicas y económicas de intimidación. Ésa es la razón de que en todas estas guerras se haya dado un incremento dramático en el número de refugiados y desplazados y de que la mayor parte de la violencia se dirija en contra de los civiles (Kaldor, 2001).

La cantidad de guerras vigentes en un determinado momento se ha incrementado de un promedio de unas nueve en los años cincuentas, a cincuenta a fines de los años noventas. El 90 % de los muertos son civiles. Tanto las fuerzas del gobierno como las insurgentes hacen un uso ejemplar de la violencia incluyendo la tortura y los ataques sexuales como medios de control. El genocidio y la limpieza étnica no son, o no de manera exclusiva, el «resurgimiento de odios ancestrales» como afirman, ocasionalmente, los medios, sino elementos sistémicos de la nueva forma de hacer la guerra.

Esto implica que los intentos por contener a los refugiados deben incluir la intervención en los conflictos. Desde la década de los ochentas, las operaciones de ayuda de las Naciones Unidas crecieron en frecuencia y alcance. Comenzando por la Operación Línea de Vida en Sudán (Operation Lifeline Sudan, OLS) en 1989. Tales operaciones intentaban apoyar a ambos partidos de la guerra civil, realizando trabajo tanto en las áreas controladas por el gobierno como en las que estaban en manos de los rebeldes. El principio

del «humanitarismo neutral» significaba que se esperaba que las agencias de ayuda adoptaran una posición imparcial, proporcionando comida, albergue, transporte y asistencia médica a ambos contrincantes con el objetivo central de «salvar vidas». El problema con esta aproximación es que, como comenta Mark Duffield, la asistencia humanitaria «se convertía de manera inevitable en parte de la economía política local». Los bienes de asistencia eran utilizados por los combatientes como una forma de mantener el conflicto.

En cualquier caso, el proveer ayuda significó poco para proteger a las víctimas de la guerra o para detener los éxodos masivos. Cada vez en mayor medida, la «comunidad internacional» se abocó a la intervención militar directa. Esto tenía además la ventaja de justificar la existencia continuada de establecimientos militares en el norte, ahora que la amenaza de una guerra a gran escala se había desdibujado. Durante la década de los noventa hubo siete importantes operaciones militares dirigidas (al menos en parte) a evitar los flujos masivos de refugiados. Seis estuvieron bajo los auspicios del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en el norte de Irak, Bosnia y Herzegovina, Somalia, Rwanda, Haití y Timor oriental), mientras que la séptima (en Kosovo) fue practicada por la OTAN. Es imposible discutir aquí en su totalidad estos casos, pero resultan necesarios unos cuantos comentarios.

La intervención en el norte de Irak, al final de la Guerra del Golfo en 1992, estaba dirigida, principalmente, a evitar que los kurdos de Irak entraran a Turquía —un país de la OTAN involucrado en una guerra civil contra su propia población de origen kurdo—. Las fuerzas encabezadas por Estados Unidos establecieron un «santuario seguro», generando un «Estado autónomo kurdo federado». Éste existe todavía en 2002, pero su existencia ha estado marcada por un constante conflicto interno al igual que por las incursiones de las fuerzas turcas e iraquíes. La operación bosnia de 1992–1995 fue una de las operaciones de paz más grandes y publicitadas de las Naciones Unidas. Sin embargo, el poder limitado de las fuerzas de las Naciones Unidas y su resistencia a utilizar la fuerza o arriesgar bajas hicieron que la acción no fuera efectiva. La limpieza étnica, el uso de los civiles como escudo y los flujos de refugiados continuaron por igual. La masacre de Srebrenica —frente a los ojos de las tropas de paz holandesas— mostró los problemas de la neutralidad. Esto condujo a una campaña de bombardeo de la OTAN que, finalmente, obligó a un cese al fuego que condujo al Acuerdo de Dayton en 1995. No obstante,

la antes multicultural Bosnia permanece dividida en cantones étnicos hoy en día. La intervención militar en Haití en 1994 podría contarse como un éxito en términos de que detuvo un flujo masivo de refugiados, pero ha hecho poco para mejorar las condiciones políticas o económicas en el país.

En otros casos, la intervención militar internacional ha precipitado —al menos al inicio— las mismas migraciones masivas forzadas que debía detener. En Kosovo, la campaña de bombardeo de la OTAN de 1999 fue la señal para que las fuerzas serbias llevaran a cabo una limpieza étnica masiva de la población kosovar. La estrategia de la OTAN de bombardeos de alta intensidad y cero bajas para sus propias fuerzas fue importante para lograr apoyo popular en casa, pero aumentó los costos humanos para quienes suponía proteger. De manera similar, la llegada de las fuerzas encabezadas por los australianos a Timor oriental, en octubre de 1999, no disminuyó el desplazamiento forzado de una gran proporción de la población a Timor occidental. Oficialmente se considera que ambas operaciones lograron sus objetivos, dado que las poblaciones desplazadas en su mayor parte regresaron a sus lugares de origen en el largo plazo, pero no está claro si los efectos generales de la acción militar han sido benéficos.

La «comunidad internacional» está mucho menos dispuesta a intervenir en situaciones de conflicto que no conducen a flujos masivos hacia el norte. No ha habido una intervención similar en Myanmar, Sri Lanka, Azerbaiyán, Sudán, Etiopía o Angola —por nombrar sólo algunos conflictos recientes de importancia—. Esta selectividad indica que la intervención no está basada en excelsos intereses morales, sino en la seguridad y los intereses políticos de los países ricos. Las dos intervenciones internacionales en África ilustran el argumento. La acción encabezada por Estados Unidos en Somalia en 1992 sólo fue iniciada tras la crítica del secretario general Boutros Ghali respecto a la falta de acción occidental de cara al desastre humanitario, en comparación con la disposición a intervenir en la ex Yugoslavia. La acción en Somalia se justificó también por la amenaza percibida a la estabilidad y paz regionales que resultó del colapso del Estado. Esta operación fue un desastroso fracaso y terminó en la retirada precipitada de las fuerzas de las Naciones Unidas (Roberts: 385).

En el otro caso, Ruanda, las fuerzas internacionales no fueron enviadas a evitar el genocidio de principios de 1994, aun cuando las fuerzas de observación de las Naciones Unidas en el país había pedido refuerzos. En cambio se retiraron estas tropas en el punto más álgido de la carnicería. Sólo meses

más tarde se montó una operación internacional tras la victoria de las fuerzas encabezadas por los Tutsi, que condujo a un éxodo masivo de un millón de personas, en especial de los Hutus que habían participado en el genocidio. Las fuerzas de las Naciones Unidas se enfrentaron entonces con el dilema de intentar separar a las milicias armadas de los civiles en los campamentos de Zaire, Uganda y otros países colindantes. El no haberlo logrado —debido a la falta de disposición de los gobiernos del norte a dedicar fuerzas para esta peligrosa tarea— estableció el escenario de una escalada de violencia en la región de los Grandes Lagos y de una guerra civil en Zaire (ahora la República Democrática de El Congo).

LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS COMO TRANSFORMACIÓN SOCIAL

PARA fines de los noventas era evidente que la capacidad de la acción humanitaria internacional para evitar los éxodos masivos estaba severamente limitada:

- a. La «comunidad internacional» carecía de la voluntad política y de los recursos económicos y militares para intervenir de manera efectiva en la mayoría de las situaciones de conflicto que causaban desplazamientos masivos.
- b. La selectividad de la intervención minó la moral y la legitimidad política de tal acción.
- c. Cuando se dio la intervención, con frecuencia fracasó en el logro de sus objetivos y algunas veces exacerbó los conflictos y precipitó el desplazamiento masivo.
- d. El principio de humanitarismo neutral requería que las organizaciones de ayuda apoyaran a ambos participantes del conflicto, ofreciendo así con frecuencia los recursos que sostendrían las hostilidades.
- e. La neutralidad y los poderes limitados podrían significar el ser simples observadores mientras se cometían atrocidades.

Tales experiencias cuestionaban los principios de neutralidad y altruismo que han sido vistos como cruciales por parte de las agencias humanitarias

como la ICRC, Oxfam o MSF. En vez de ser ayudantes idealistas, tales organizaciones se estaban convirtiendo en parte de una industria transnacional de ayuda que incluía a organizaciones intergubernamentales, gobiernos, ejércitos y compañías privadas. La idea de la asistencia no política y neutral se hizo insostenible. Efectivamente, los combatientes en las guerras internas del sur vieron cada vez a los trabajadores de la ayuda internacional como protagonistas en el conflicto. Esto condujo a un inquietante aumento en los ataques a los trabajadores de agencias de ayuda, incluyendo asesinatos en Chechenia, Burundi y Timor occidental.

Duffield afirma que este «nuevo humanitarismo» está vinculado con nuevas formas de gobierno global. Amplía el análisis de Manuell Castells sobre la manera en que la globalización lleva a inclusión y exclusión selectivas de ciertas sociedades y regiones en la «sociedad de redes». El nuevo modo global de regulación económica y política (al que Duffield denomina «paz liberal») está marcado por un persistente subdesarrollo en grandes porciones del sur. Éste no es un problema económico para el norte porque, además de ser una fuente de ciertas materias primas, muchos países del sur están en gran parte desconectados de la economía global. Sin embargo, el desarrollo es visto cada vez más como una amenaza a la estabilidad y la seguridad globales. Esto se debe a que el sur se conecta con el norte de maneras inesperadas e indeseadas por este último: a través de la proliferación de redes transnacionales informales como el crimen internacional, el narcotráfico, el contrabando y el tráfico de personas y redes de migrantes que facilitan la movilidad irregular. Tales fenómenos son, en parte, el resultado de tendencias hacia la desregulación económica y la privatización en el norte, lo que abre espacios para las economías informales.

El subdesarrollo se ha convertido así en una amenaza para el norte —aun cuando ese mismo subdesarrollo es el resultado de la hegemonía del norte (y en especial de Estados Unidos como el único super-poder)—. Duffield afirma que la consecuencia es un cambio fundamental tanto en los objetivos de la política de desarrollo como en los del humanitarismo. La contención de la migración forzada a través del humanitarismo neutral ha fracasado. De manera similar, el consenso de Washington —el credo neoliberal del Banco Mundial y el FMI—, en el sentido de que el subdesarrollo podría ser contrarrestado por el crecimiento económico basado en las inversiones extranjeras y el crecimiento exportador, ha probado estar equivocado. El

humanitarismo y las políticas de desarrollo tienen ahora una nueva tarea en común: la transformación de sociedades enteras con el objeto de evitar el conflicto y lograr el cambio social y económico. El principio de transformar sociedades enteras estaba incluido en una conferencia notable por el entonces vicepresidente Senior del Banco Mundial, Joseph Stiglitz, en 1998. Afirmaba que el desarrollo requería transformaciones fundamentales en los valores culturales y las relaciones sociales y que la tarea de las agencias internacionales era ayudar a que esto aconteciera.

El desarrollo es visto ahora por los gobiernos del norte y la agencias internacionales como imposible de lograr sin seguridad y paz. Esto significa que la acción humanitaria y la intervención militar (la que Duffield llama «guerra liberal») ya no puede intentar ser neutral. En cambio, tales intervenciones buscan restaurar la paz en el nivel local a través de la imposición de ciertas estructuras políticas y económicas como parte de un sistema de «gobierno global liberal en red». Este sistema tiene «una misión radical de transformar las sociedades en su conjunto, incluyendo las actitudes y creencias de la gente dentro de ellas». El precio de estar conectados a la economía global y las redes políticas es, por tanto, la adopción de las estructuras económicas, las instituciones políticas y los sistemas de valores del norte.

Es posible interpretar los recientes eventos internacionales en términos de esta teoría. Después del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de Estados Unidos identificó a Afganistán como el origen de la red global de terrorismo responsable del ataque. En vez de cualquier intento de limitación, Estados Unidos decidió de inmediato la transformación radical de la sociedad afgana para tratar con las raíces del problema. El primer paso fue la acción militar para derrocar el régimen talibán (que en sí mismo era resultado del apoyo estadounidense al fundamentalismo islámico anti-soviético). Se anticipaba que la acción militar tendría como consecuencia una salida masiva de refugiados, al igual que importantes problemas de PDI's. El UNHCR y otras agencias de las Naciones Unidas estuvieron entonces incluidas en la acción planeada y recibieron un substancial financiamiento especial. El siguiente paso era ayudar a construir un nuevo orden político en Afganistán. De nuevo, las Naciones Unidas estuvieron involucradas profundamente en este esfuerzo. El retorno de los refugiados y las PDI's a sus hogares es una parte central de los esfuerzos de reconstrucción. Es demasiado pronto para decir si este segundo paso tendrá éxito.

Parece que la reducción de la soberanía de Estado, por medio de la intervención externa, es vista como legítima por la mayoría de la opinión pública en el norte. ¿Es Afganistán un caso extremo, extraordinario? ¿O ha establecido el patrón para transformaciones sociales futuras, impuestas por el norte en aquellos Estados que el presidente Bush considera «el eje del mal»? La ocupación de Israel por Palestina en marzo de 2002 indica que Afganistán no será el único caso. Asimismo están las amenazas en contra de Irak. No obstante, la opinión pública en el norte se encuentra más dividida en estos casos.

¿Cómo habríamos de evaluar las tendencias hacia la transformación social impuesta desde el exterior en los países del sur? Obviamente, la paz es mejor que la crónica guerra interna. Los regímenes involucrados con frecuencia se hacen notar por su corrupción, su rapacidad económica, la falta de respeto por los derechos humanos y la opresión de las minorías y mujeres. Muchos de los funcionarios públicos internacionales y personal de las ONG's, implicados en los procesos de cambio, luchan de manera genuina a favor de mayor igualdad, responsabilidad de los regímenes (*accountability*) y democracia. No obstante, ¿realmente es posible creer que los poderes del norte quieren ayudar a construir los sistemas políticos y económicos que traen consigo niveles de vida más altos y mejores condiciones sociales para la población de los países menos desarrollados? Todo el empuje de la política y la economía neoliberales, tanto en el sur como en el norte en los últimos 25 años, ha sido el retiro de las protecciones sociales y la reducción de los controles a las poderosas corporaciones, cuyas operaciones impulsan las desigualdades y las crisis que alimentan la migración forzada. Parece poco probable que el «nuevo humanitarismo» vaya a hacer algo para invertir tales tendencias.

Kaldor sugiere que las actuales tendencias en la cooperación internacional podrían conducir a un modelo de «gobierno cosmopolita», fundamentado en principios humanistas universales en los que colaborarían las instituciones transnacionales, los Estados-nación y los gobiernos locales para poner fin a la guerra por medio de la «aplicación cosmopolita de la ley». Este proyecto merece que se le apoye, pero hay pocos signos de que el mundo se mueva en esta dirección. Parece mucho más probable que la acción humanitaria y la intervención militar del futuro seguirán el modelo de Afganistán de imponer un sistema político y económico que se ajuste a los intereses del norte. Esta nueva forma de dominio del norte probablemente refuerce los movimientos

de resistencia basados en identidades y valores no occidentales. Bajo estas circunstancias, las fuerzas locales, el terrorismo, la intervención del norte y la migración forzada parecen destinadas a continuar.

NUEVA VISITA A LA CRISIS GLOBAL DE LA MIGRACIÓN

EN agosto de 2001, la fragata noruega MV Tampa rescató a más de 400 personas que buscaban asilo (principalmente de Afganistán) de un barco que se iba a pique en el norte de Australia. El gobierno de Australia le negó permiso al capitán para que desembarcara a quienes buscaban asilo y el Tampa ancló cerca del territorio australiano de la Isla de Navidad. Ello fue el comienzo de una saga que implicó a la diplomacia internacional en acalorados debates públicos en Australia y una ardiente actividad política. Un país, que antes era notorio por su apertura a los refugiados, adoptó rápidamente un conjunto de leyes draconianas dirigidas a excluir a quienes buscaban asilo. Las condiciones en los remotos centros de detención como Woomera y Puerto Hedland se tornaron tan ásperas que los aspirantes a refugiados realizaron huelgas de hambre o trataron de suicidarse. Australia intentó exportar a estos aspirantes a refugiados hacia las vecinas Nueva Zelanda y Nauru —y estaba dispuesta a gastar grandes cantidades de dinero para el efecto—. El asilo se convirtió en el tema central en la elección de noviembre y le dio la victoria a Howard, el Primer Ministro Liberal-Nacional. Antes del caso Tampa se había predicho una victoria laborista.

El caso Tampa de ninguna manera fue único. Las llegadas de barcos con aspirantes al asilo en Estados Unidos, Canadá y Francia han producido respuestas similares aun cuando menos extremas. Los intentos de los aspirantes al asilo que se alojaban en el campamento de Sangatte, cerca de Calais, de abordar los trenes que atraviesan el túnel hacia el Reino Unido, son un caso habitual para los encabezados de la prensa amarillista y para que los ministros británicos envíen airadas notas a sus contrapartes franceses. La entrada por mar parece evocar mayores temores de pérdida de soberanía que el número mucho mayor de aspirantes a asilados y migrantes indocumentados, que entran a los países del norte de manera legal como «turistas» y luego permanecen. Australia, por ejemplo, tiene reglas que obligan a la detención de quienes lleguen en bote,

pero no para quienes se quedan después de vencida su visa y hayan llegado por aire. En Italia, los ingresos de aspirantes al asilo de origen kurdo y albano se han convertido en un foco importante para las campañas de la ley y el orden por parte del gobierno de coalición de derecha.

Regresando a mi pregunta inicial: ¿existe una «crisis global de migración»? Parece engañoso hablar de una crisis de migración de manera aislada. Más bien, la migración internacional es una parte integral de las relaciones entre sociedades. Actualmente hay una crisis en las relaciones norte sur y la migración es una faceta de esta crisis.

La migración no presenta una crisis económica o social para el norte. Según las estadísticas de las Naciones Unidas, los migrantes internacionales representaban hasta un 4.5 % de la población de los países desarrollados para 1990, en comparación con el 1.6 % de la población de los países en desarrollo. La proporción de inmigrantes era de 8.6 % en América del Norte, 3.2 % en Europa y la ex Unión soviética y 17.8 % en Oceanía. Muchos de estos migrantes provenían de otros países desarrollados. Pero la razón principal de la presencia de los migrantes económicos es que son necesarios para llenar puestos de trabajo en la industria y los servicios. El ingreso indocumentado de los trabajadores no calificados se ve como un problema, pero de hecho es consecuencia de las estructuras económicas y las políticas de inmigración. Dado que hay una alta demanda de estos trabajadores en la construcción, la manufactura y los servicios, el resultado es un florecimiento del trabajo indocumentado y del sector informal. Hoy en día hay una creciente conciencia de que tanto los factores demográficos como económicos hacen necesario el trabajo inmigrante en los países del norte. Recientes iniciativas políticas, en particular en Alemania y el Reino Unido, están abriendo el debate sobre tales temas.

Tampoco los refugiados y solicitantes de asilo presentan importantes problemas económicos y sociales para los países del norte. Como señalamos antes, los números son relativamente pequeños. Aunque los ingresos fluctúan, actualmente son menores que a principios de los noventas. La mayor parte de los refugiados permanece en el sur y aquellos que van más allá no pueden ser vistos como una presión para los países ricos del norte. Efectivamente, la mayoría de los refugiados ingresan al mercado de trabajo y con frecuencia aportan valiosas habilidades.

Si existe una crisis de migración en el norte, se trata de una de carácter

ideológico y político. La migración es simbólica de la erosión de la soberanía del Estado-nación en la era de la globalización. Cada vez es más difícil para los Estados el controlar sus fronteras, dado que los flujos de inversión, comercio y propiedad intelectual están vinculados de manera inextricable con el movimiento de personas. Por lo general las élites se benefician de los flujos transfronterizos. Por lo general, son los grupos que sienten amenazada su seguridad por la reestructuración económica. La presencia visible de los migrantes en las ciudades del norte simboliza amplios cambios en la economía, la cultura y la sociedad. Las polémicas acerca de la «crisis de migración» parecen tener dos fuentes. Una es la manipulación de los ampliamente difundidos temores populares acerca de la globalización para constituir partidos y movimientos de derecha. Esta manipulación puede verse como una forma conservadora-nacionalista de movilización anti-migratoria. La otra fuente es la tendencia a la «secularización» de los temas migratorios, lo que ha logrado un nuevo impulso en el periodo posterior a los eventos del 11 de septiembre de 2001. Esto puede adoptar la forma de movilización neo-liberal anti-migratoria, vinculada con la polémica estadounidense en contra de los «estados villanos» y del fundamentalismo.

En cuanto a la crisis en el sur, ésta tiene dos aspectos principales. Uno es el crecimiento masivo en la migración forzada debida las «nuevas guerras» y la amplia difusión de la violación de los derechos humanos. El otro aspecto es la obstrucción de la libre movilidad hacia el norte, lo que obliga a los aspirantes a migrar y a ponerse en manos de redes informales de contrabandistas de personas en su búsqueda de una vida mejor.

La libertad de migración existe ya virtualmente para los ciudadanos de clase media de los países del norte. Puede verse como una parte normal de las relaciones entre las sociedades con niveles similares en lo económico, social y legal. La llamada crisis de migración surge debido a los vastos desequilibrios entre el norte y el sur con respecto a las condiciones económicas, el bienestar social y los derechos humanos. Las restricciones fronterizas, por más draconianas que sean, nada harán para eliminar flujos migratorios no deseados en la medida en que persistan estas disparidades fundamentales.

REFERENCIAS

- BAUMAN, Zygmunt (2001) *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge: Polity.
- BJÖRGO, Tone y Rob Witte, eds. (1993) *Racist Violence in Europe*. Londres: Macmillan.
- BLACK, Richard (1998) *Refugees, Environment and Development*. Londres: Longman.
- CHIMNI, B. S. (1998) «The Geo–Politics of Refugee Studies: A View from the South» en *Journal of Refugee Studies*. 11(4).
- GALLAGHER, Ann (2002) «Trafficking, Smuggling and Human Rights: Tricks and Treaties» en *Forced Migration Review*.
- HELD, David (1999) Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity.
- IOM, World Migration Report (2000) *Ginebra: International Organization for Migration*.
- KEELEY, Charles B. (2001) «The International Refugee Regime(s): The End of the Cold War Matters» en *International Migration Review*. 35(1) 2001.
- LOESCHER, Gil (2001) «The UNHCR and World Politics: State Interests Versus Institutional Autonomy» en *International Migration Review*. 35(1).
- MCDOWELL, Christopher, ed. (1996) *Understanding Impoverishment: The Consequences of Development–Induced Displacement*. Providence y Oxford: Berghahn Books.
- MICHAEL, M. Cernea y Christopher McDowell, eds. (2000) *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*. Washington DC: World Bank.
- MYERS, Norman y Jennifer Kent (1997) *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Washington DC: Climate Institute, 195; Norman Myers, «Environmental Refugees», *Population and Environment*. 19(2).
- THRÄNHARDT, Dietrich (1996) «European Migration from East to West: Present Patterns and Future Directions» en *New Community*. 22 (2).

Migración y Desarrollo

NÚMERO 1
OCTUBRE 2003

- WEINER, Myron (1995) *The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights*. Nueva York: Harper Collins.
- UNHCR, (1995) *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions*. Oxford: Oxford University Press.
- ZOLBERG, Aristide R., Astri Suhrke y Sergio Aguayo (1989) *Escape from Violence*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- ZLOTNIK, Hania (1999) «Trends of International Migration since 1965: What Existing Data Reveal» en *International Migration*. 37(1).

