

Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias*

Stephen Castles**

LAS POLÍTICAS migratorias a menudo fracasan en los objetivos para los que dicen estar diseñadas, o tienen consecuencias imprevistas. En este capítulo se discuten tres conjuntos de razones para esto: factores derivados de la dinámica social del proceso migratorio, factores relacionados con la globalización y el transnacionalismo y factores al interior de los sistemas políticos. Las políticas eficaces a menudo se ven obstaculizadas por los modelos explicativos tendenciosos que se emplean para explicar la migración, así como por los conflictos de intereses tanto de las políticas nacionales como internacionales. En muchos casos, esto genera políticas migratorias con objetivos contradictorios o agendas ocultas. Aquí se discuten algunos elementos de un marco conceptual para mejorar la formulación de políticas, así como los posibles componentes de políticas migratorias más justas y eficaces a nivel nacional, regional y global.

Los estudiosos de la migración internacional a menudo se sorprenden por la incapacidad de los estados para administrar eficientemente la migración y sus efectos sobre la sociedad. En particular, la migración clandestina sigue aumentando a pesar de los esfuerzos por controlarla, tanto por parte de los estados como de organismos supranacionales. “Paradójicamente, la capacidad de controlar la migración se ha reducido a la vez que crece el deseo de hacerlo” (Bhagwati, 2003). Esto no significa que los estados siempre, o incluso en general, fracasen en sus intentos por influir en la migración a través de sus políticas. Como escribió Mark Miller: “lo que hacen los gobiernos importa muchísimo” (Castles y Miller, 2003: 94). Sin embar-

* Este capítulo se basa en una disertación presentada en la conferencia sobre Avances Conceptuales y Metodológicos en el Estudio de la Migración Internacional que se llevó a cabo en la Universidad de Princeton el 23 y 24 de mayo de 2003. Agradezco a Mark J. Miller y a otros participantes por sus comentarios. Mi agradecimiento también para Alejandro Portes y Josh DeWind por sus sugerencias. Una versión anterior de algunas partes de este argumento aparece en Castles (2004).

** University of Oxford.

go, son múltiples los casos en que los gobiernos no logran los objetivos que declaran pretender. A continuación se citan dos ejemplos.

Australia se definió históricamente a sí misma como un asentamiento blanco proveniente de Europa. Desde los primeros establecimientos británicos en 1788, los australianos se han sentido amenazados por “la ingente población asiática”. Cuando se fundó el Estado Federal Australiano en 1901, una de sus primeras acciones legislativas fue el establecimiento de la Política para una Australia Blanca. Después de la Segunda Guerra Mundial, Australia estableció un extenso programa de inmigración. El gobierno creía que lo reducido de su población (de 7.5 millones de habitantes en un continente del tamaño de Estados Unidos) hacía al país vulnerable a la invasión y que una fuerza de trabajo más grande era vital para el crecimiento industrial. Persuadió a un público escéptico de aceptar esa política declarando que la gran mayoría de inmigrantes serían británicos y el resto blancos y europeos. Conforme fue aumentando el ingreso de no británicos, se le aseguró al público que mediante una política de *asimilación* se evitarían los cambios culturales. No obstante, para los años setenta, la Política para una Australia Blanca se había vuelto insostenible ante el creciente comercio con Asia. Un número cada vez mayor de inmigrantes no eran europeos. Además, la asimilación fracasó debido a los procesos de segmentación del mercado laboral, segregación habitacional y formación de comunidades étnicas. Australia se convirtió en una de las sociedades étnicamente más diversas del mundo y se introdujo una política de multiculturalismo. A pesar de una fuerte reacción contraria a mediados de los años noventa, esta política se ha preservado en gobiernos sucesivos (Castles y Vasta, 2004; Jupp, 2002).

Un segundo ejemplo es el de Alemania, que reclutó trabajadores migrantes entre 1955 y 1973. Estos *trabajadores invitados* permanecerían sólo durante unos años y no traerían consigo dependientes ni se establecerían permanentemente en el país. El modelo alemán de identidad nacional se basaba en ideas de ascendencia y cultura comunes, y no tenía lugar para minorías étnicas, como lo había atestiguado tan dramáticamente la historia reciente. Una vez que se frenó el reclutamiento de trabajadores en 1973, los recién llegados empezaron a establecerse y a integrar comunidades definidas. Sin embargo, los líderes alemanes siguieron recitando el mantra de que “la República Federal Alemana no es un país de inmigración”. No fue sino hasta finales de la década de los noventa cuando los políticos alemanes se vieron forzados a reconocer la naturaleza permanente de la inmigración. La ley de ciudadanía de 1999 representó un cambio histórico de *ius sanguinis* (ciudadanía por ascendencia) a *ius soli* (ciudadanía por nacer en el territorio). En 2001, una comisión oficial finalmente reconoció que Alemania es, y de hecho siempre ha sido, un país de inmigración (Süssmuth, 2001).

Estos dos casos se refieren a estados fuertes y eficientes, con largas tradiciones de políticas migratorias activas. Es claro que no se trata de países débiles con experiencias políticas fallidas. Además, ambos gobiernos en un inicio consideraron exitosas sus políticas; su fracaso se detectó hasta años después. En consecuencia, las políticas migratorias pueden fracasar porque se basan en puntos de vista estrechos y a corto plazo del proceso migratorio. Es importante considerar la totalidad del proceso migratorio, a partir del movimiento inicial y hasta el establecimiento permanente, la formación de comunidades y el surgimiento de nuevas generaciones en el país receptor. En tercer lugar, parece haber factores inherentes a la experiencia migratoria que han conducido a resultados no necesariamente previstos o deseados por los participantes. Por lo tanto, es necesario analizar el proceso migratorio como un proceso social a largo plazo con su dinámica inherente.

¿Qué quiere decir “las políticas fracasan”? Esta expresión no se está utilizando aquí como término normativo. Hay quien señalaría que tanto Alemania como Australia son mejores gracias a la inmigración y al surgimiento de sociedades multiculturales. Más bien se podría decir que las políticas fracasan cuando no logran los objetivos declarados; en el caso de Australia, el de permanecer blanca y monocultural; en el caso de Alemania, el de importar mano de obra y no personas. Esto nos lleva a un problema analítico: los juicios sobre el éxito de las políticas se basan en que sus objetivos sean explícitos y honestos. Pero quienes formulan las políticas podrían no estar muy dispuestos a declarar sus verdaderos objetivos por temor de generar oposición. Esto hace necesario deconstruir los objetivos oficiales y buscar agendas ocultas. Una forma de medición podría ser que no se hubieran utilizado medidas eficaces para lograr los objetivos declarados, incluso cuando estas medidas son obvias y están disponibles. Un ejemplo sería cuando no se aplican sanciones a los empleadores para evitar el empleo ilegal en Estados Unidos, Japón y muchos otros países. De cualquier manera, el éxito o fracaso de las políticas dependen del cristal con que se miran. Son pocas las que fracasan por completo. Más bien tienden a lograr algunos de sus objetivos, pero no todos, o a tener consecuencias imprevistas.

Este capítulo se centra de manera primordial en la migración de países menos desarrollados a países industriales. Empieza por reseñar brevemente la historia de la gestión estatal de la migración. Después analiza una gama de factores que determina los procesos migratorios, y discute cómo la interacción de estos factores define –y también debilita– las políticas estatales. El argumento medular es que los distintos factores son tan complejos que los estados tienden a ser acomodaticios y a establecer políticas contradictorias. Esto se debe en parte a los conflictos entre intereses sociales opuestos y en parte a la forma en que funciona el proceso de formulación de políticas. Una razón importante sub-

yacente es la contradicción entre la lógica nacional del control migratorio y la transnacional de la migración internacional en la era de la globalización. Por último, se sugieren algunos elementos de un marco conceptual para la formulación de políticas más eficaces y se discuten los elementos de las políticas a nivel nacional, regional y global.

Historia de las políticas migratorias

Hasta hace poco, muchos teóricos de la migración (en especial en Estados Unidos) aceptaban una antigua idea ortodoxa de que el principal factor determinante de la migración eran las fuerzas del mercado. Los economistas neoclásicos, que a menudo disfrutaban de la atención de quienes se encargaban de formular las políticas, argumentaban que así debía ser, y que las acciones del Estado simplemente distorsionaban el “mercado migratorio”, a menudo con resultados nocivos (Borjas, 1989). No obstante, el control estatal de la migración tiene en realidad una larga historia. Con frecuencia los factores del mercado que se plantean como cruciales en la teoría económica no determinaban la migración, porque “el control fronterizo a menudo interviene como factor definitorio”. Los países potencialmente receptores restringen el ingreso erigiendo “muros protectores” con “puertas pequeñas que permiten flujos específicos” (Zolberg, 1989: 405-406). Si echamos una mirada atrás, encontraremos una variedad de roles históricos del Estado, algunos de los cuales van mucho más allá del mero control fronterizo.

Los países originarios potenciales con frecuencia han tratado de evitar las salidas. Los monarcas mercantilistas europeos consideraban que su riqueza estaba constituida principalmente por personas, y prohibían la emigración (Fahrmeir, Faron y Weil, 2003: 3). Durante la década de 1820, la Gran Bretaña, en proceso de industrialización, prohibió la emigración de trabajadores calificados, a quienes trataban de atraer empleadores de Francia, Rusia, Alemania y Estados Unidos (Thompson, 1968: 272). En épocas más recientes, los regímenes fascistas europeos se negaban a dejar salir a las personas. Es por eso que muchos portugueses y españoles que migraron a Francia durante la década de los sesenta tenían que cruzar los Pirineos con ayuda de contrabandistas. A su llegada se les regularizaba como trabajadores y no como refugiados (Castles y Kosack, 1973: 34-35). El bloque soviético prohibía la emigración, lo que facilitaba que los países occidentales tuvieran una política de asilo generosa hacia los pocos que lograban salir. Esto habría de cambiar a principios de la década de los noventa: tras el colapso del régimen que prohibía la emigración, los países occidentales se apresuraron a establecer un régimen para impedir el ingreso (Chimni, 1998; Keeley, 2001).

La historia del reclutamiento de mano de obra también es larga. En el mundo antiguo, con frecuencia el objetivo de las conquistas era capturar esclavos para usarlos como fuerza de trabajo barata. El capitalismo siempre ha necesitado “mano de obra no libre” (Cohen, 1987). A principios de la era moderna, el comercio de esclavos formó parte de la economía política colonial. Cuando se abolió la esclavitud, fue seguida por sistemas de trabajo por contratos forzosos, en el cual los estados coloniales desempeñaban un papel central. Los estados coloniales también desempeñaron un papel importante al atraer a los inmigrantes libres para que establecieran colonias. Las administraciones coloniales australianas llevaban a cabo campañas publicitarias en el Reino Unido, organizaban y subsidiaban los viajes y ofrecían ayuda a los inmigrantes a su llegada. Para la industrialización europea también se empleó mano de obra migrante, sin embargo, gran parte de la migración fue espontánea u organizada por los empleadores y no por los estados. En la Primera Guerra Mundial, los principales estados combatientes reclutaron trabajadores de sus colonias (el Reino Unido y Francia) o de países europeos (Alemania). La economía nazi durante la Segunda Guerra se basó en buena medida en la mano del trabajo migrante, reclutado en su mayor parte por la fuerza (Homze, 1967).

La idea de una era pasada de no intervención estatal se basa en la experiencia de Estados Unidos entre 1820 y 1914. En este caso, el papel del Estado consistía en estimular la inmigración y someter a los inmigrantes a una revisión para detectar enfermedades y antecedentes penales. La apertura a la inmigración estaba limitada por reglas discriminatorias contra los asiáticos durante la década de 1880, y finalmente se detuvo con el sistema de orígenes nacionales tras la Primera Guerra Mundial. El Reino Unido, Canadá y Australia introdujeron reglas que excluían a grupos específicos a finales del siglo XIX: el Reino Unido en contra de los judíos de Europa oriental, y Australia y Canadá en contra de los asiáticos. En Francia, donde el decremento demográfico empezaba ya a ser notorio, podemos observar el primer uso de la incorporación de inmigrantes para fines estratégicos: el Código de Nacionalidad de 1889 se diseñó en forma explícita con el objetivo de obtener soldados para futuros conflictos con Alemania (Schnapper, 1994: 66). En contraste, los funcionarios alemanes temían que la inmigración de polacos a las provincias del este del Reich diluyera la población alemana y amenazaran su control de la región. Por lo tanto, diseñaron un sistema de vigilancia para mantener a los migrantes en movimiento y evitar que se establecieran. Este es uno de los primeros ejemplos de un régimen de no incorporación (o exclusión), que se utilizó deliberadamente para mantener bajos los salarios y crear un mercado laboral dividido (Dohse, 1981: 33-83).

Así pues, la imagen de una era de *laissez-faire* en la migración que terminó con la Primera Guerra Mundial es engañosa. “Los estados se interesaban activa-

mente por «sus» emigrantes y por los inmigrantes que cruzaban sus fronteras, y utilizaban diversas formas para clasificar a los migrantes internacionales como «deseables» o «indeseables» (Fahrmeir *et al.*, 2003: 2). El siglo XIX fue una era de experimentación en el control migratorio. Las revoluciones democráticas y la industrialización generaron un nivel de libertad de movimiento más alto que nunca antes, pero también la necesidad de registrar la nacionalidad y la identidad personal. El surgimiento del Estado de bienestar reafirmó la distinción entre ciudadanos y extranjeros y el (re)nacimiento del pasaporte fue una consecuencia inevitable (Torpey, 2003).

En retrospectiva, es fácil detectar una progresión histórica lógica hacia el presente, pero también podrían interpretarse las experiencias migratorias del pasado en términos de “consecuencias no planeadas”. ¿Pretendían las autoridades coloniales británicas crear sociedades multirraciales en Fiji, Malaya o el Caribe?, ¿consideraron los importadores de mano de obra europeos los efectos a largo plazo en la composición étnica y demográfica de sus poblaciones?, ¿previeron los gobiernos estadounidenses una sociedad étnicamente diversa? La respuesta a estas preguntas y muchas otras semejantes es: obviamente no. ¿Significa esto que los encargados de las políticas actuales también deberían mantenerse ajenos a las consecuencias de sus decisiones? De nuevo: obviamente no. Esto a su vez conduce a la cuestión sobre si los estados democráticos poseen:

1. La capacidad de analizar y pronosticar las consecuencias a largo plazo de sus decisiones respecto a políticas migratorias.
 2. La habilidad política para lograr consensos en cuanto a los objetivos a largo plazo en este campo.
 3. Las herramientas políticas para alcanzar estos objetivos de manera congruente con la democracia y el estado de derecho.
- Tengo mis dudas respecto a estos puntos, como lo expondré a continuación.

Factores que determinan la migración y las políticas migratorias

La preocupación política respecto a la migración “no deseada” aumentó en la década de los sesenta en el Reino Unido, en los setenta en Europa occidental y Australia y poco después en Norteamérica. Para la década de los noventa, el control migratorio había dejado de ser un asunto meramente doméstico, y pasó a formar parte de la “alta política”, es decir, un aspecto de los “problemas que afectan las relaciones entre estados, incluidas cuestiones de guerra y paz” (Cornelius, Martin y Hollifield, 1994: 7). Luego del 11 de septiembre de 2001 se habló mucho de aumentar la seguridad de la migración. Aunque los ataques

terroristas centraron la atención pública en este asunto, la percepción de la migración como problema de seguridad tiene ya una larga historia.

Durante las décadas de los ochenta y los noventa, se intensificaron los esfuerzos de control migratorio en los países desarrollados. Además de un conjunto de medidas adoptadas por los estados individuales, se intentó establecer sistemas de reglamentación multilateral o supranacional. Los más importantes fueron el Acuerdo de Schengen de 1985 (que entró en vigor en 1995) y la decisión de la Unión Europea (UE) sobre políticas de asilo comunes a través del Tratado de Amsterdam de 1997 (Castles, Loughna y Crawley, 2003; Geddes, 2003). Las iniciativas regionales en Norteamérica, Latinoamérica, África y Asia son menos avanzadas, pero probablemente sean indicativas de una importante evolución futura (Castles y Miller, 2003, cap. 5).

A pesar de intensos esfuerzos, la percepción entre el público es que la migración está “fuera de control”. La caída en el número de ingresos de solicitantes de asilo a Europa a mediados de los años noventa pareció en un principio una evidencia del éxito del control migratorio. Sin embargo, la razón principal era que los grandes flujos de oriente a occidente fueron un fenómeno pasajero tras el colapso del bloque soviético. El subsecuente incremento del flujo de solicitantes de asilo a Europa occidental y Australia se consideró en gran medida como una demostración de la ineficacia del control. Asimismo, el reciente censo en Estados Unidos sugirió que alrededor de nueve millones de extranjeros residen en el país de manera ilegal. ¿Reflejan realmente estas cifras una “crisis migratoria”, como alegan no nada más los medios de comunicación y los políticos, sino también algunos académicos (Weiner, 1995; Zolberg, 2001), o son más bien resultado de un cambio en las percepciones?

Para comprender estos asuntos es necesario examinar los factores que determinan los procesos migratorios. Resulta imposible incluir aquí todos los factores posibles, por lo que la selección se basa en un juicio sobre su importancia relativa. Sólo se discutirán tres tipos:

- factores derivados de la dinámica social del proceso migratorio;
- factores vinculados con la globalización, el transnacionalismo y las relaciones norte-sur;
- factores al interior de los sistemas políticos.

Factores derivados de la dinámica social del proceso migratorio

Dos tipos de convicciones han influido particularmente en la formulación de las políticas migratorias. Una es la creencia económica en el comportamien-

to de los mercados con base en las teorías neoclásicas de que las personas se mudan para aumentar al máximo su utilidad individual (por lo general a través de mayores ingresos) y dejan de mudarse o vuelven a casa si cambia la ecuación costos-beneficios. La segunda es la creencia burocrática de que las reglas diseñadas para clasificar a los migrantes y regular su admisión y su residencia determinan de hecho la conducta global. Estas dos suposiciones en conjunto dan lugar a la idea de que es posible abrir o cerrar la migración, como si fuera un grifo de agua, mediante las políticas adecuadas.

Un ejemplo de ello fue la idea entre los políticos alemanes después de 1973 de que los “trabajadores invitados” no deseados se irían, gracias al principio de residencia temporal incluido en el sistema de reclutamiento y porque las oportunidades de empleo se habían reducido a raíz de la “crisis petrolera”. Estas predicciones resultaron falsas. Los migrantes adoptaron una perspectiva de largo plazo y modificaron su conducta para convertirse en residentes permanentes. ¿Debería haber sorprendido esto a los políticos alemanes? Después de todo, lo mismo había ocurrido con los trabajadores polacos en la región industrial del Ruhr antes de la Primera Guerra Mundial. Francia había tenido una experiencia semejante con trabajadores polacos e italianos en el periodo entre las dos guerras. Los países de origen con frecuencia tampoco entendían estas tendencias: Turquía y Argelia siguieron abrazando una perspectiva oficial de la emigración como algo temporal mucho después de que se revelaron claramente las tendencias al establecimiento permanente en Alemania y Francia.¹ En todos estos casos, las memorias históricas quedaron invalidadas por la creencia de que los sistemas administrativos modernos eran más eficaces que los anteriores. No obstante, la razón principal quizás haya sido no considerar la migración como un proceso social. Esto puede resumirse en los siguientes factores.

La migración en cadena y las redes. “Migración en cadena” era el término utilizado en la literatura antigua para describir la forma en que una migración inicial –generalmente de trabajadores jóvenes– era seguida por otros de la misma familia o comunidad, lo que algunas veces conducía a una recreación parcial de la comunidad de origen en el nuevo país (Price, 1963). En épocas más recientes, la atención se ha centrado en el papel de las redes de migrantes que facilitan el cambio a un nuevo país y ayudan a cubrir necesidades de trabajo, vivienda y otras a los recién llegados (Boyd, 1989). Estos vínculos constituyen un recurso vital para individuos y grupos, y pueden considerarse como un “capital social” (Bourdieu y Wacquant, 1992: 119). La importancia de las redes no sólo se aplica a los migrantes económicos, sino también a refugiados y solicitantes de asilo, cuya selección de rutas y destinos reciben fuertes influencias de las conexiones

¹ Estoy en deuda con Mark Miller por esta cuestión.

existentes (Koser, 1997). Las redes proveen también la base para los procesos de adaptación y formación de comunidades. Los grupos migrantes crean su propia estructura social y económica; como lugares de culto, asociaciones, tiendas, cafés, abogados y médicos.

La familia y la comunidad son cruciales para la migración. Las investigaciones sobre la migración en Asia han demostrado que las decisiones sobre migración por lo general no son tomadas por los individuos, sino por las familias. En situaciones de cambios vertiginosos, una familia podría decidir mandar a uno o más de sus miembros a trabajar en otra región o país, a fin de aumentar al máximo los ingresos y las posibilidades de sobrevivir (Hugo, 1994). Los vínculos familiares con frecuencia proporcionan tanto el capital financiero como cultural (es decir, el conocimiento de las oportunidades y medios de movilización) que permiten la migración. El enfoque de la “nueva economía de la migración laboral”, surgido durante los años ochenta, subrayaba la importancia de las estrategias familiares diseñadas para obtener empleo seguro y capital de inversión y para el manejo de los riesgos durante periodos prolongados (Stark, 1991; Taylor, 1987).

Posición dentro del ciclo de vida. En la migración económica, el migrante principal casi siempre es un hombre o mujer joven que busca trabajo temporal y que casi siempre piensa volver a casa una vez que haya alcanzado cierto nivel de ahorro deseado. La dificultad para alcanzar ese nivel da lugar a que se prolongue la estadía. Esto a su vez fomenta que la familia se le reúna. Las personas empiezan a considerar que su futuro se ubica en el nuevo país. Este proceso se relaciona en especial con la situación de los hijos de los migrantes: una vez que asisten a la escuela en el nuevo país, aprenden el idioma, forman relaciones con compañeros y desarrollan identidades biculturales o transculturales, se vuelve cada vez más difícil para sus padres volver al país de origen.

La industria de la migración se desarrolla a partir de las redes migratorias. Una vez que se inicia la migración, surge la necesidad de una variedad de servicios especializados. La industria de la migración incluye agentes de viajes, abogados, banqueros, reclutamiento de trabajadores, intermediarios, intérpretes y agentes de vivienda. Los agentes tienen interés en que continúe la migración y pueden seguir organizándola incluso cuando los gobiernos intentan restringir estos movimientos, aunque puede ser que cambien sus formas de hacerlo (por ejemplo, de reclutar trabajadores legalmente a la migración de solicitantes de asilo o al ingreso de indocumentados). Facilitar de la migración es un negocio internacional importante y en gran medida legal (Salt y Clarke, 2000: 327). Recientemente, los gobiernos han llamado la atención hacia el aspecto ilegal de la industria de la migración –el contrabando y el tráfico de personas– y han intentado controlarlo a través de medidas internacionales tanto jurídicas como de patrullaje.

Las políticas como estructuras de oportunidades. Las personas que tienen la suerte de disfrutar de una posición de clase media en los países desarrollados tienden a externar opiniones más bien positivas del Estado y de la ley; algo que no necesariamente se aplica a la mayoría de la población mundial, que vive en regímenes ineficientes, corruptos y violentos. La mayoría de las personas debe aprender a arreglárselas *a pesar* del Estado, no gracias a él. Desde esta perspectiva, la regulación de la migración se convierte en una barrera más que hay que superar para sobrevivir. Los migrantes potenciales no cancelan sus movimientos sólo porque el Estado receptor exprese que no son bienvenidos, en especial si el mercado laboral indica lo contrario. Las políticas se convierten en estructuras de oportunidades que se comparan y negocian.

La agencia migrante. Todos estos factores pueden resumirse en la noción de la agencia migrante: los migrantes no son individuos aislados que reaccionan a estímulos del mercado y reglas burocráticas, sino seres sociales que intentan obtener algo mejor para sí mismos, sus familias y sus comunidades dando forma de manera activa al proceso migratorio. Los movimientos migratorios, una vez iniciados, se convierten en procesos sociales autosostenibles. Es vital añadir esta perspectiva sociológica y antropológica a los modelos estructurales o institucionales que ofrecen economistas, politólogos y juristas.

Sin embargo, los factores estructurales también forman parte del proceso migratorio. Tanto los países emisores como receptores pueden volverse estructuralmente dependientes de la migración.

La dependencia estructural de la emigración. Muchos países no desarrollados han identificado la exportación de mano de obra como un elemento importante para reducir el desempleo, mejorar la balanza de pagos, conseguir mano de obra calificada, capital de inversión y, además, estimular el desarrollo. En algunos casos, la exportación de descontento y la reducción de tensiones políticas puede ser otro objetivo. La migración puede convertirse en sustituto del desarrollo en lugar de contribuir a él (Castles, 2000). Cuando los gobiernos fomentan la emigración, como ocurrió en Filipinas bajo Marcos, puede volverse una característica estructural de la economía a largo plazo (Abella, 1993; Saith, 1997). Esto a su vez puede llevar a una *cultura de la emigración*, donde las personas migrarían “porque todo mundo lo hace” y no por aspirar a lograr objetivos muy precisos. Esto sucedió en Italia entre 1861 y cerca 1970, y pasa en la actualidad en ciertas regiones de México, Filipinas, China y otros países.

La dependencia estructural de la mano de obra inmigrante ha sido significativa en muchos países. Durante los años setenta, los países de Europa occidental descubrieron que no podían prescindir de los migrantes, a pesar del alto nivel de desempleo, porque los trabajadores migrantes se concentraban en empleos que los locales no podían o no querían hacer. El sector agrícola estadounidense

necesita a los trabajadores mexicanos indocumentados para mantener bajos los costos de producción. Cuando Malasia trató de repatriar a grandes cantidades de trabajadores filipinos e indonesios durante la crisis financiera asiática, entre 1997 y 1999, los empleadores de las fincas solicitaron al gobierno que admitiera a miles de trabajadores nuevos con el argumento de que en 1997 se habían perdido 500 millones de dólares por falta de trabajadores (Pillai, 1999). Los gobiernos de Europa occidental afirman que no necesitan trabajadores no calificados, pero llevan a cabo medidas de privatización y desregulación que han dado lugar a un pujante sector informal (Reyneri, 2001).

*Factores vinculados con la globalización,
el transnacionalismo y las relaciones norte-sur*

La migración internacional siempre se ha relacionado con la tendencia a las actividades transfronterizas, y se observó en especial en las primeras fases de la globalización acelerada antes de 1914. No obstante, los vertiginosos cambios económicos, políticos, tecnológicos y culturales asociados con la actual fase de la globalización han tenido efectos importantes en el volumen, las direcciones y las características de la migración.

Hasta hace poco, las oficinas de estadística de la Organización de las Naciones Unidas argumentaban que los migrantes internacionales constituían apenas alrededor del 2 por ciento de la población mundial, que la mayor parte de la migración era interregional, es decir dentro de África, Asia o Europa, más que de sur a norte (Zlotnik, 1999). Los datos recientes de la División de Población de la ONU hacen imperativa una reconsideración de este punto de vista. En el año 2000 había 175 millones de migrantes internacionales en el mundo entero (definidos como personas que habían vivido fuera de sus lugares de nacimiento por lo menos durante 12 meses). El total global se ha duplicado desde 1970. El 60 por ciento de los migrantes actuales vive en países desarrollados, donde una de cada 10 personas es migrante, en comparación con una de cada 70 en los países en desarrollo. Los migrantes integran alrededor del 3 por ciento de la población mundial. Entre 1990 y 2000, el número aumentó en 21 millones de personas, o un 14 por ciento. El crecimiento neto total ocurrió en los países desarrollados: Europa, Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda y Japón registraron un incremento de 23 millones en su número de migrantes, mientras que en los países menos desarrollados se redujo en dos millones. Así pues, la tendencia es a un incremento de la migración de sur a norte (División de Población de las Naciones Unidas, 2002).

La brecha norte-sur genera migración. Las fronteras internacionales ayudan a mantener la desigualdad (Zolberg, 1989: 406). Sin embargo, las fronteras más

cruciales no son ya las que separan a los estados nacionales, sino las que existen entre el norte y el sur, es decir, entre las naciones industriales poderosas (Norteamérica, Europa occidental, Japón, Australia y Nueva Zelanda) y los países más pobres de África, Asia y Latinoamérica.² En años recientes han aumentado las disparidades en ingresos, condiciones sociales, derechos humanos y seguridad. A pesar de algunas áreas de rápido crecimiento, otras partes del sur se han desconectado de la economía global, lo que ha generado estancamiento y conflictos (Castells, 1998). Puesto que las economías débiles y los estados débiles generalmente van de la mano, las personas se mudan tanto para escapar de la pobreza como del abuso de los derechos humanos (Duffield, 2001). Estas “motivaciones múltiples” generan un “nexo entre la migración y el asilo”, que dificulta distinguir claramente entre los migrantes económicos y los refugiados. Así pues, lo que se percibe como la “crisis migratoria” es en realidad una crisis en las relaciones norte-sur, provocada por el desarrollo no equitativo y la desigualdad exagerada. El control migratorio se refiere esencialmente a la regulación de las relaciones norte-sur. Puesto que los países del norte están haciendo lo posible por detener la migración –con excepción de la altamente calificada– estos movimientos con frecuencia sólo se pueden realizar por medios que los países receptores clasifican como ilegales.

La globalización crea el capital cultural y los medios técnicos necesarios para la migración. La globalización implica esencialmente flujos transfronterizos: de capital, bienes, ideas y personas. Los estados acogen los primeros dos tipos, pero desconfían de los otros. Regulan y distinguen de manera especial la movilidad de las personas. Bauman argumenta que, en el mundo globalizado “la movilidad se ha convertido en el factor estratificador más poderoso y codificado”. Las nuevas élites económicas y políticas pueden cruzar las fronteras a voluntad, mientras que se supone que los pobres deben quedarse en casa: “las riquezas son globales y la miseria es local” (Bauman, 1998: 9 y 74). No obstante, la globalización también crea fuertes presiones para mudarse. Los medios de comunicación globales transmiten imágenes idealizadas de los estilos de vida del primer mundo a las poblaciones más pobres. Las comunicaciones electrónicas facilitan la diseminación de conocimientos sobre rutas de migración y oportunidades de trabajo. Los viajes a lugares lejanos se han vuelto mucho más baratos y accesibles que en el pasado.

La globalización transforma el carácter de la migración. Los factores culturales y tecnológicos que determinan la migración también cambian sus formas. Las

² La brecha norte-sur no expresa una configuración geográfica sino política y social. El norte incluye también áreas y grupos sujetos a la exclusión social, mientras que el sur tiene élites y enclaves que disfrutan de una prosperidad considerable. Hay también regiones y grupos importantes en posiciones intermedias o en transición.

personas llegan más lejos y generan diversidades etnoculturales mayores en los países receptores. En el pasado, los migrantes se mudaban ya fuera con la intención de establecerse en forma permanente, o para una estadía temporal en un país receptor. Ahora es posible ir y venir, o seguir adelante hacia otros países. Por ejemplo, las investigaciones recientes sobre la migración transmediterránea han revelado trayectorias migrantes que no llevan a un establecimiento permanente ni a un regreso definitivo, sino a estadías repetitivas de diversa duración, interrumpidas por retornos al país de origen (Peraldi, 2001). De manera similar, incluso los países clásicos receptores de migraciones, como Australia, encuentran ahora que los ingresos temporales para trabajar o estudiar superan los ingresos para establecimiento permanente (DIMIA, 2001). Al mismo tiempo, muchos australianos jóvenes descubren que un periodo de trabajo en el extranjero es importante para el progreso profesional. Sin embargo, no hay garantía de que los migrantes temporales no se establecerán permanentemente. De hecho, los cambios legislativos recientes están diseñados para convertir a los estudiantes asiáticos de tecnologías de la información o administración en pobladores permanentes (Birrell, 2001).

Las comunidades transnacionales. La globalización lleva a cambios en la forma en que los inmigrantes se incorporan a la sociedad (véase también la contribución de Faist, en este libro). En el pasado, se trataba a la mayoría de los migrantes ya fuera como pobladores permanentes que había que asimilar o como visitantes temporales, que tenían que mantenerse apartados de la población receptora a través de regímenes jurídicos especiales (y a menudo discriminatorios). Las experiencias de formación de comunidades y movilización étnica condujeron al surgimiento, durante los años setenta, de un tercer enfoque: el multiculturalismo. Pero todos estos enfoques se basaban en la idea de que las personas centraban su existencia social en una sola sociedad a la vez, y que por ende sólo podían ser leales a una nación. La nueva facilidad de movimiento y comunicación ha permitido que muchas personas vivan sus vidas a ambos lados de las fronteras. Las comunidades transnacionales pueden definirse como grupos basados en dos o más países que practican actividades transfronterizas recurrentes, duraderas y significativas que pueden ser económicas, políticas, sociales o culturales (Portes, Guarnizo y Landolt, 1999). Si la movilidad transfronteriza es parte de la vida económica, social, cultural y política de un grupo, esto brinda una motivación poderosa para superar las barreras impuestas por los estados.

La lógica nacional y la lógica transnacional. Todos estos factores relacionados con la globalización y el transnacionalismo se pueden resumir en la afirmación de que los esfuerzos estatales por controlar la migración siguen todavía una lógica nacional, mientras que muchas de las fuerzas que determinan la migra-

ción siguen una lógica transnacional (véanse también las contribuciones de Levitt y Vertovec en este libro). Resultaría engañoso afirmar que la lógica de la globalización o el transnacionalismo han desbancado totalmente a la lógica nacional. Como se señaló ya, sólo alrededor del 3 por ciento de la población mundial es migrante, y la mayoría tal vez se considera a sí misma todavía como en proceso de establecimiento permanente o temporal. Sin embargo, existe una clara tendencia al aumento de las conductas y la conciencia transnacionales. Castells escribió que la globalización implica un cambio en la organización espacial del mundo, de “un espacio de lugares” a un “espacio de flujos” (Castells, 1996, capítulo 6). Las nuevas formas de movilidad y conducta transnacional encajan mucho mejor en esta lógica que la regulación estatal de la migración.

Políticas no relacionadas con la migración. Éstas podrían resultar más poderosas para definir los movimientos de sur a norte que las políticas explícitamente migratorias. Los economistas argumentan que la manera más eficaz de fomentar el desarrollo es a través de políticas diseñadas para generar comercio libre y estimular la inversión extranjera directa, con lo cual se incluye a los países menos desarrollados en las relaciones económicas globales (Martin y Straubhaar, 2002). Esto tal vez incrementaría la migración a corto plazo (generando un “pico migratorio”) pero, a largo plazo, se esperaría que generara mayor igualdad y una reducción de las presiones para migrar de sur a norte (Martin y Taylor, 2001: 106). De manera similar, cuando caen los regímenes autoritarios, puede haber un “pico de refugiados” conforme las personas aprovechan la oportunidad de huir, pero a largo plazo la democratización y un gobierno mejor es muy probable que conduzcan a una reducción en las salidas y al retorno de los exiliados (Schmeidl, 2001). La implicación es que las políticas de los países desarrollados en materia de comercio, derechos humanos y prevención de conflictos pueden ser cruciales para reducir la migración, en especial los flujos de trabajadores indocumentados y solicitantes de asilo.

Sin embargo, el historial de los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales en este ámbito dista mucho de ser positivo. El ex vicepresidente del Banco Mundial Joseph Stiglitz argumenta que en el Fondo Monetario Internacional han predominado las ideologías de libre mercado y los intereses financieros limitados, lo que ha conducido a políticas que agravaron las crisis en Asia oriental, Latinoamérica y Rusia en la década de los noventa (Stiglitz, 2002). Asimismo, la Organización Mundial del Comercio se diseñó para liberalizar el comercio mundial mediante la creación de un sistema de reglas justas y universales. Sin embargo, los países desarrollados siguen subsidiando a sus productores. Los subsidios de Estados Unidos a los productores de algodón reducen a tal nivel los precios mundiales que los campesinos africanos pierden más de 350 millones de dólares al año, más que el presupuesto total de ayuda de Estados Unidos

a estas áreas (Stiglitz, 2002: 269). Es posible que algunos agricultores de África occidental abandonen la producción algodonera y emigren a Europa, por los vínculos históricos entre países como Mali y Francia.

Oxfam calcula que las restricciones comerciales de los países ricos implican costos de alrededor de 100,000 millones de dólares anuales para los países en desarrollo, el doble de lo que reciben como ayuda. La política agrícola común de la UE sigue siendo una barrera importante al comercio. Los productos agrícolas de la UE se exportan a precios subsidiados una tercera parte por debajo de los costos de producción, lo que genera daños considerables a los productores en los países menos desarrollados (Oxfam, 2002: 11). Un aspecto más positivo es que la UE ha incluido cláusulas sobre derechos humanos en sus acuerdos comerciales y de cooperación desde principios de los años noventa (Castles *et al.*, 2003: 34-35). Sin embargo, el comercio de petróleo, diamantes, madera y otros productos continúa exacerbando los conflictos en África y Asia. “La eliminación de las exportaciones de armas a regímenes que victimizan a sus ciudadanos y a países sumidos en conflictos internos violentos o guerras de agresión contra otros países podría ser el paso más decisivo para reducir del número de solicitantes de asilo” (ACNUR, 2000: 22). Estados Unidos y algunos países de la UE, como el Reino Unido, Francia y Alemania se cuentan entre los mayores exportadores de armas del mundo.

En términos generales, podría argumentarse que las políticas del norte en materia de comercio, cooperación internacional y asuntos internacionales son las principales causas de los flujos migratorios que las políticas migratorias del propio norte pretenden controlar.

Factores internos a los sistemas políticos

Los problemas de las políticas migratorias se derivan en gran medida de las interacciones entre los factores que ya se citaron y los sistemas políticos de los estados en cuestión. No obstante, los sistemas políticos mismos son complejos y contradictorios. Esto se aplica en particular a los estados receptores liberal-democráticos, pero los países emisores también enfrentan contradicciones, e incluso en los países receptores menos democráticos los controles migratorios enfrentan intereses opuestos.

Conflictos políticos en los países emisores. La dependencia estructural de la exportación de trabajadores se consideró ya antes. Algunos gobiernos han estimulado la migración de trabajadores, mientras que otros han llegado a la conclusión de que, puesto que no pueden evitarla, les conviene tener por lo menos cierto nivel de reglamentación (Abella, 1995). Varios han establecido departamentos especiales para manejar el reclutamiento y proteger a sus trabajadores,

como la Oficina de Mano de Obra, Empleo y Capacitación de Bangladesh, o la Oficina de Protección de los Emigrantes de la India. El gobierno filipino ha adoptado un papel activo en el manejo de la migración. Los emigrantes tienen que registrarse ante la Administración Filipina de Empleo en el Extranjero, y la Administración del Bienestar de los Trabajadores en el Extranjero se encarga de ayudar y proteger a los trabajadores emigrantes. Sin embargo, a medida que las economías se vuelven dependientes de las remesas, cada vez se les dificulta más a los gobiernos reglamentar en forma eficaz la migración o proteger a sus ciudadanos. El resultado puede ser una movilización política alrededor de la idea de que la incapacidad de proveer un nivel de vida decente en casa es un gran fracaso del Estado (Aguilar, 1996). Un ejemplo vívido de ello sucedió en Filipinas en 1995 en el caso de Flor Contemplación, empleada doméstica filipina asesinada por ahorcamiento en Singapur, que se convirtió en un foco importante de conflictos políticos (González, 1998: 6-7).

Los conflictos de intereses en los países receptores también se relacionan con la cuestión de la dependencia estructural. Ya se habló arriba del cabildeo de los dueños de las fincas en Malasia durante la crisis económica de 1997 a 1999. Esto formó parte de una tendencia a la politización de la migración en la que participaron muchos grupos con intereses especiales (Pillai, 1999: 182-186). Para 1999, el gobierno estaba presionado por la Asociación de Productores Agrícolas de Malasia, la industria de la construcción y algunos gobiernos estatales para atraer a más trabajadores. El Congreso de Sindicatos de Malasia se oponía al reclutamiento de mano de obra por sus efectos en los empleos y salarios de los trabajadores locales, mientras que los grupos políticos chinos temían que la inmigración indonesia alterara el equilibrio étnico en perjuicio suyo. El partido en el poder, el UMNO, y el principal partido de oposición islámico, el PAS, apoyaban la inmigración de Indonesia como estímulo potencial a los intereses malayos e islámicos (Jones, 2000).

Conflictos de intereses y agendas ocultas en las políticas migratorias. La política de los grupos con intereses especiales guarda mayor importancia en las democracias occidentales, donde se les considera actores legítimos en la formulación de las políticas. Típicamente, los empleadores (al menos de ciertos sectores) favorecen la contratación de trabajadores migratorios, mientras que los trabajadores locales que compiten con ellos tal vez se opongan. Los sindicatos a menudo se muestran ambivalentes: es posible que deseen oponerse a la inmigración para proteger los intereses de sus trabajadores locales, pero que se muestren renuentes a hacerlo, porque ven la necesidad de organizar a los recién llegados. A nivel social, algunas personas podrían oponerse a que los inmigrantes se establecieran en sus vecindarios, porque creen que reducirían el nivel de sus viviendas y servicios, mientras que otros tal vez consideren la inmigración como fuente

de renovación urbana y de una mezcla cultural más vibrante. Los políticos, los movimientos sociales y los medios de comunicación juegan todos un papel en la determinación y dirección de las reacciones de las personas hacia la migración (véase Freeman en este libro). No es posible analizar a mayor profundidad este tema aquí, porque requiere análisis detallados de estructuras institucionales y culturas políticas diversas (Baldwin-Edwards y Schain, 1994; Hollifield, 2000; Koopmans y Statham, 2000).

El punto principal es que no resulta fácil para el Estado favorecer los intereses de un grupo e ignorar a los otros. Existen ejemplos, como la política alemana de trabajadores invitados, en que los intereses de los empleadores predominaron abrumadoramente. Pero con mayor frecuencia cada vez, los estados tratan de equilibrar los intereses opuestos, o al menos de convencer a ciertos grupos de que se están tomando en cuenta sus deseos (véase Hollifield en este libro). La fuerza de las ideologías nacionalistas y etnocéntricas en los países receptores ha facilitado la movilización de la opinión pública en contra de la inmigración. Los medios masivos de comunicación han contribuido en buena medida a generar hostilidad hacia los inmigrantes y solicitantes de asilo. Como respuesta, los políticos algunas veces utilizan una retórica opuesta a la inmigración, de dientes para afuera, mientras que en realidad apoyan políticas que la generan en mayor medida, por su importancia para los objetivos tanto económicos como del mercado laboral. Esto ayuda a explicar las frecuentes *agendas ocultas* en las políticas migratorias, es decir, las que pretenden perseguir ciertos objetivos, cuando en realidad hacen lo contrario. La aceptación tácita de la migración de mano de obra indocumentada en muchos países a pesar de una vigorosa retórica en favor del control es un ejemplo de ello.

La capacidad política de controlar la migración. La noción de agendas ocultas podría plantearse de otra forma, preguntando si el Estado (o la clase política) en realidad tiene la capacidad y la voluntad de controlar la migración. La retórica oficial resalta el deseo de manejar los flujos, pero la realidad parece contradecirla. Por ejemplo, ¿por qué, la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de Estados Unidos de 1986 (la IRCA) generó nuevos flujos de trabajadores indocumentados (Martin y Miller, 2000)?, ¿fue porque las autoridades no pudieron concebir medidas de control eficaces, en especial sanciones a los empleadores?, ¿o fue porque carecían de la fuerza política para hacerlo ante las fuertes presiones de los grupos de empleadores? De manera similar podríamos preguntar, ¿por qué la Ley de Inmigración y Asilo del Reino Unido de 2002 no logró establecer un sistema legal de ingreso de trabajadores no calificados, aunque se reconocía ampliamente la necesidad de tenerlos en sectores como el restaurante y el Servicio Nacional de Salud? La razón seguramente se encuentra en las acaloradas polémicas en contra de la inmigración de la prensa amarillista britá-

nica. En un sentido más amplio, el crecimiento de la migración indocumentada en toda Europa puede verse como respuesta a las tendencias neoliberales hacia la desregulación de los mercados de trabajo, que ha conducido al debilitamiento de los sistemas de inspección y al deterioro de los sindicatos. El crecimiento del empleo precario y la subcontratación han generado un aumento rápido del sector informal, incluso en los países noreuropeos, lo cual constituye una importante fuente de atracción para los trabajadores migratorios. Así pues, la migración indocumentada es efecto indirecto de políticas estatales con motivaciones enteramente distintas (Reyneri, 1999).

Contradicciones dentro del proceso de formulación de políticas. Gran parte de lo anterior hace resaltar la importancia de los intereses económicos y sociales, así como la forma en que el Estado intenta equilibrarlos, o al menos convencer al público de que lo está haciendo. Esto conduce a ideas tales como la “política clientelista”, según la cual la formulación de políticas migratorias puede verse dominada por intereses poderosos organizados, como aquellos a los que pertenecen los empleadores del sector agropecuario o la industria de la construcción (Freeman, 1995). De manera similar, algunos estudiosos australianos creen que ahora hay una “nueva clase”, que consiste, aparentemente, en una mezcla de empleadores e intelectuales de izquierda, que ha logrado imponer la inmigración a gran escala en un público que no la desea (Betts, 1993). Estas críticas con frecuencia adoptan un tono normativo, con la implicación de que el Estado de alguna manera está siendo capturado o manipulado. Sin embargo, esta es con seguridad la forma en que se supone debe operar el Estado liberal, como un mecanismo para agrupar y negociar los intereses de grupo. Por supuesto, en aquellos países donde los inmigrantes pueden convertirse fácilmente en ciudadanos, también ellos pueden desempeñar un papel en esta política.

De cualquier manera, como ha señalado Hollifield, estos enfoques tienden a representar al Estado como un mero reflejo de los intereses económicos poderosos (Hollifield, 2000: 144-146). Hollifield propone, por el contrario, la necesidad de tomar al Estado mismo como unidad de análisis para explicar los procesos de formación de políticas y los resultados que generan. Este es también el enfoque apoyado por Sciortino, quien intenta explicar la “baja racionalidad de las políticas sobre inmigración con respecto a los objetivos que declaran pretender”, centrándose en la “estructura social de la formulación de las políticas”, más que en los intereses de grupo. Utilizando el modelo de la sociología del sistema político de Luhmann, argumenta que las políticas sobre inmigración en realidad se acercan al “polo inestable-incapaz” de las políticas, aunque por lo general se confunden como cercanas al “polo estable-capaz” representado por el mercado laboral o las políticas económicas. Esto explica cómo en Europa durante las últimas dos décadas las políticas migratorias se han dejado

de ver como cuestión económica, para empezar a considerarse asunto de identidad nacional (Sciortino, 2000). No obstante, es importante comprender que investigar la economía política de los intereses y estudiar la sociología política del Estado no son mutuamente excluyentes (como parece implicar Sciortino). Ambas influyen de manera clara en la formulación y los resultados de las políticas. La interacción entre ellos es otro factor que interviene para que la política migratoria sea tan complicada y contradictoria.

La importancia de los derechos. En su “tesis del Estado liberal”, Hollifield llama la atención sobre la importancia de los derechos como factores que limitan la capacidad del Estado de manejar la migración (Hollifield, 2000). De manera similar, Hammar ha demostrado de qué manera la adquisición de derechos en los estados receptores condujo a una forma de cuasiciudadanía, a la que llamó *denizenship* (Hammar, 1990). Soysal ha subrayado el papel de las normas jurídicas internacionales en la promoción de los derechos de los migrantes (Soysal, 1994). Las normas constitucionales respecto a la protección de la familia y el papel de los tribunales en su aplicación efectiva, contribuyeron a frustrar los intentos de los gobiernos de enviar a los “trabajadores invitados” de regreso a su país en la Europa de los años setenta. Hoy en día, los migrantes invocan regularmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos en sus apelaciones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En Japón, los derechos constitucionales y un sistema jurídico sólido han desempeñado un papel importante en la promoción de los derechos de los migrantes (Kondo, 2001). A medida que los inmigrantes a largo plazo adquieren derechos laborales y de cobertura social en los estados liberales, se vuelve cada vez más difícil considerarlos personas ajenas que están formando parte de la sociedad sólo de manera temporal. Esto genera fuertes presiones para su incorporación social, y a la larga para darles acceso a la ciudadanía. Parece que hay factores inherentes al Estado liberal que conducen a la permanencia, la integración y, a largo plazo, incluso el multiculturalismo (Bauböck, 1996; Castles y Davidson, 2000).

La importancia de la sociedad civil. Además de las restricciones jurídicas, siempre ha habido otro factor: la sociedad civil o las organizaciones no gubernamentales (ONG). En la mayoría de los países receptores han surgido movimientos que abogan contra la discriminación, el racismo y a favor de los derechos de los migrantes. Gran parte de la motivación para ello se ha basado en valores más que en intereses, aunque a medida que los migrantes obtienen más derechos, también han empezado a desempeñar un papel importante a través de sus propias asociaciones. La sociedad civil también juega un papel en aquellos países donde los sistemas políticos muestran gran resistencia a otorgar derechos a los inmigrantes (Castles, 2001). En Malasia, por ejemplo, hay un número cada vez mayor de asociaciones que apoyan a los migrantes. El juicio de Irene Fernán-

dez, líder de la organización defensora de los derechos de la mujer Tenaganita, por evidenciar las malas condiciones en los centros de detención de migrantes, se convirtió en un tema público muy sonado a finales de la década de los noventa (Jones, 2000). No obstante, en octubre de 2003, fue condenada a un año de cárcel “por publicar noticias falsas”, lo cual demuestra los límites de las acciones de la sociedad civil en los estados autoritarios (Sittamparam, 2003).

El estado de bienestar. Los derechos sociales forman parte importante del conjunto de derechos ciudadanos en los estados liberales. Algunos observadores sugieren que los estados de bienestar fuertes tienden a excluir a los recién llegados (Bommes y Halfmann, 1998). Prueba de ello son los intentos recientes por restringir el acceso a los servicios sociales a los inmigrantes en Australia y Estados Unidos. Sin embargo, el Estado de bienestar ha sido también un factor fundamental para su incorporación. Esto se debe a que el Estado de bienestar sigue una lógica incluyente: negarle los derechos sociales a algún grupo cualquiera de residentes puede generar divisiones sociales y socavar los derechos de la mayoría. Los estados locales se adelantaron mucho al Estado nacional en la prestación de programas de integración para servicios sociales y educativos en Alemania. En los años ochenta se desarrolló un multiculturalismo *de facto*, mucho antes de que pasara a convertirse en cuestión de políticas a nivel nacional (Cohn-Bendit y Schmid, 1993). En Japón, las autoridades públicas están incluyendo gradualmente a los residentes extranjeros, incluso a los trabajadores irregulares, en servicios de salud, educación, empleo y bienestar (Mori, 1997: 189-206; OECD, 1998: 131).

Enseñanzas de los fracasos en las políticas

El argumento central de este capítulo no es que todas las políticas migratorias, o incluso la mayoría, sean equivocadas e infructuosas. Sería igualmente posible –y útil– escribir un capítulo sobre políticas bien concebidas y exitosas. He decidido centrarme en los casos de políticas fallidas por la percepción extendida de que: “La diferencia entre los *objetivos* de las políticas migratorias nacionales... y los resultados que de hecho tienen estas políticas (los *productos* de las políticas) es amplia y está creciendo en todas las democracias industrializadas importantes” (Cornelius *et al.*, 1994). Esta crisis de las políticas migratorias nacionales se ve exacerbada por la ausencia relativa de un gobierno global con respecto a la migración internacional, en contraste con el desarrollo de reglas e instituciones globales en otras áreas de relaciones económicas y políticas.

Ya sea que nos concentremos en el éxito o en el fracaso de las políticas, la cuestión es darnos cuenta de que los resultados no son fortuitos, sino sistemáticos, y susceptibles de modificación. Si poseemos un marco conceptual que nos

ayude a comprender la dinámica básica de las migraciones internacionales contemporáneas, entonces se nos facilitará comprender por qué ciertos enfoques han fracasado, lo que a su vez nos ayudará a desarrollar otras políticas con más posibilidades de éxito. En esta primera sección resumiré brevemente algunos principios para un marco conceptual. Pasaré después a discutir algunas ideas sobre posibles mejoras de los enfoques hacia las políticas.

En primer lugar, las migraciones contemporáneas deben analizarse dentro del contexto de una comprensión amplia de *la migración como proceso social*, con su propia dinámica. Esto puede resumirse en tres principios: la importancia de una agencia migratoria; la naturaleza autosustentable de los procesos migratorios; y la tendencia tanto de los países emisores como receptores a depender estructuralmente de la continuación de los procesos migratorios una vez que se han establecido.

En segundo lugar, es importante comprender gran parte de la migración contemporánea (en particular los flujos que algunos consideran constituyentes de una “crisis migratoria”) como un aspecto integral de las relaciones norte-sur en la fase actual de la globalización. Las políticas en este ámbito están condenadas al fracaso, excepto si abordan las causas de la migración tanto económica como forzada en los actuales patrones de desigualdad global. La globalización lleva en sí la contradicción inherente de producir tanto una brecha norte-sur como los medios tecnológicos y culturales para superarla. Las redes migratorias basadas en dinámicas transnacionales socavarán el control migratorio siempre que éste se base en una lógica nacional estrecha.

En tercer lugar, la comprensión de los procesos migratorios y de los factores transnacionales debe vincularse con un análisis de la forma en que se lleva a cabo la formulación de las políticas en estados y entidades supranacionales. Esto incluye analizar los intereses y la manera en que se articulan, además de la forma en que funciona el sistema político. Muchos fracasos o consecuencias inesperadas de las políticas pueden explicarse de esta manera. A ello se debe añadir el hecho de que la naturaleza de los procesos migratorios es a largo plazo, mientras que los ciclos de las políticas son esencialmente de corto plazo y con frecuencia se determinan por la duración de los mandatos electorales.

En cuarto lugar, es importante darnos cuenta de que los objetivos declarados de los estados a menudo son engañosos. Las agendas políticas se determinan tanto por la necesidad de mantener la legitimidad como por la de evitar hacer frente a políticas anteriores fallidas. Un ejemplo importante son las políticas que afirman excluir a los trabajadores indocumentados cuando a menudo ocultan prácticas que les permiten el ingreso encubierto, de manera que se facilite su explotación. Este es un aspecto de las políticas que difieren según el nivel de capital humano de los migrantes y que parecen estar generando una

nueva fuerza de trabajo transnacional, estratificada no sólo por capacidad y origen étnico, sino también por situación legal. Estas jerarquías constituyen un elemento fundamental de la estratificación económica global. El control de la movilidad refuerza las jerarquías globales existentes y ayuda a mantener la desigualdad entre ricos y pobres. Así pues, el control migratorio a menudo forma parte de algún objetivo más amplio (y a menudo oculto) de regulación de las relaciones norte-sur.

Por último, las políticas no relacionadas con la migración podrían resultar más poderosas para definir ésta que las políticas migratorias. Una causa importante de la migración tanto económica como forzada es la enorme brecha entre el norte y el sur en materia de prosperidad económica, condiciones sociales, seguridad y derechos humanos. La ayuda exterior de los países ricos puede contribuir en la reducción de esta brecha, pero más importantes incluso resultan las medidas para fomentar el comercio internacional –en especial mediante la eliminación de las barreras al comercio– y el aumento de las inversiones en los países en desarrollo. Las medidas para la solución de conflictos y de reconstrucción pueden servir también para reducir las presiones migratorias. Esto implica obtener la participación de los ministerios responsables de ayuda para el desarrollo, comercio, finanzas, asuntos exteriores e incluso defensa, en las estrategias dirigidas a la migración. También requiere paciencia, pues las políticas mismas que generan mejoras a largo plazo pueden precipitar un “pico migratorio” en el corto plazo (Martin y Straubhaar, 2002: 13).

Estos elementos de un marco conceptual no deben considerarse peldaños hacia una nueva teoría general de la migración internacional. En este punto conviene recordar la advertencia de Portes respecto a no esperar una “teoría integral” de la migración que pueda explicar todos sus aspectos en todo lugar. Pues sería tan general que se volvería inútil. Al contrario, Portes aboga por un grupo de “teorías de nivel medio” que puedan ayudar a explicar resultados empíricos específicos vinculándolos con conjuntos adecuados de investigaciones históricas y contemporáneas (Portes, 1997). Esto implica sustituir las explicaciones estrechas y monodisciplinarias de la migración por una sensibilidad a los diversos factores que se discutieron arriba. También significa analizar constantemente la forma en que interactúan estos factores en contextos específicos de cambios económicos, sociales y políticos.

¿Fronteras abiertas?

¿Qué podrían significar estos principios para una reforma de las políticas migratorias?, ¿existe alguna “fórmula mágica” que nos pueda ayudar a encontrar una salida a los dilemas actuales? Una solución radical de este tipo es la idea de las

fronteras abiertas: la eliminación de los controles migratorios de todo tipo. Es interesante constatar que el lema “fronteras abiertas” proviene de dos escuelas de pensamiento normalmente muy divergentes: los economistas neoclásicos y los izquierdistas críticos de las políticas migratorias gubernamentales. Los primeros creen que si se deja la reglamentación a las fuerzas del mercado, se optimizarán los beneficios de la migración tanto para los países emisores como los receptores, lo que a la larga ayudará a equilibrar los salarios entre ellos y conducirá a un nuevo equilibrio económico global (Borjas, 1989; Chiswick, 2000; véase también Martin y Taylor, 2001). Muchas personas de izquierda piensan que la libertad de movimiento eliminará las medidas gubernamentales discriminatorias y represivas (en especial la detención y la deportación) y mejorará la situación de los derechos humanos de los migrantes. Argumentan también que se beneficiarían las economías tanto de los países emisores como receptores, y que la migración no se elevaría a niveles insostenibles, ya que la gran mayoría de las personas elegiría permanecer en casa (Harris, 2002; Hayter, 2001).

Esta creencia en los efectos benéficos de la “mano invisible” de los mercados es comprensible en el caso de los economistas neoclásicos, pero curiosa en el de la izquierda, que normalmente exige la reglamentación estatal y medidas de bienestar social para proteger a los grupos vulnerables. Las “fronteras abiertas” son un objetivo deseable a largo plazo, pero existen razones para creer que eliminar todo control migratorio en este momento sería de lo más perjudicial:

- De hecho, el libre movimiento existe ya para los altamente calificados. Esto permite a los países ricos saquear el escaso capital humano de los países pobres. Se requiere más –no menos– reglamentación para la migración de gente altamente calificada, quizá a través del uso de un mecanismo tributario (análogo al Impuesto Tobin) para compensar a los países de origen por el capital humano perdido.
- Los empleadores prefieren la migración sin control justamente porque permite que los salarios para la mano de obra local sean menores (en especial para trabajos no calificados). No existen garantías de que se alcancen niveles salariales “de equilibrio”, pero en caso de lograrse, sería a niveles muy bajos, lo que empeoraría significativamente las condiciones de los trabajadores locales en las áreas receptoras.
- Los mercados laborales de los países desarrollados podrían absorber sólo una proporción mínima de las personas en situación de desempleo o subempleo del sur, lo cual, seguramente no mejoraría de manera significativa las condiciones ni los salarios en los países de origen.
- Los flujos de trabajadores y la presión sobre los salarios en el norte podrían generar conflictos entre trabajadores inmigrantes y locales. En

vista de las movilizaciones existentes contra la inmigración por parte de los medios de comunicación y los políticos de derecha, la consecuencia podría ser un recrudecimiento del racismo y la violencia, lo que allanaría el terreno para que la extrema derecha se beneficiara políticamente.

- Las “fronteras abiertas” eliminarían la distinción entre refugiados y migrantes económicos: si no hay controles para el ingreso, el proceso de determinación de asilo se volvería superfluo. Hay quienes verían esto con beneplácito, pues el proceso actual adolece de múltiples deficiencias. Pero en situaciones de gran conflicto y abusos de los derechos humanos, en especial en los países menos desarrollados, el régimen de refugiados internacionales sigue siendo el único medio para proteger a millones de personas vulnerables.

La elegante simplicidad del lema “fronteras abiertas” es engañosa, ya que generaría muchos problemas nuevos. En el actual contexto global conduciría a una situación anárquica en la que los más débiles –tanto de los países emisores como receptores– se verían aún más desfavorecidos.

En pro de políticas migratorias más justas y eficaces

La reforma tendrá que tomar la vía menos directa de adoptar una variedad de medidas a diferentes niveles espaciales y políticos, además de encontrar formas mejores para coordinarlas. Los analistas de la migración y los encargados de las políticas están utilizando cada vez más el término “gestión migratoria” para referirse a la “gama de medidas necesarias para abordar de manera eficiente las cuestiones migratorias a nivel nacional, regional y global” (IOM, 2003: 53; véase también Spencer, 2003). Este término es útil siempre que seamos precavidos respecto a su trasfondo tecnocrático: un proceso de gestión de arriba hacia abajo es exactamente lo que ahora tenemos, y que no puede resolver las cuestiones cruciales que están en juego. La gestión migratoria debe comprenderse como un proceso de cooperación en el que todos los participantes tienen voz, incluidos los gobiernos y la sociedad civil de los países emisores, las poblaciones receptoras y, sobre todo, los migrantes mismos. Para que las políticas funcionen tienen que ser justas y percibidas como justas por todos los grupos involucrados. Esto requiere ajustes a los marcos jurídicos, estructuras institucionales y políticas específicas.

Medidas nacionales

Es a nivel nacional donde las políticas migratorias con frecuencia parecen más ambiguas. A los gobiernos se les ha dificultado adoptar enfoques equilibrados,

ante las amenazas electorales que plantean el nacionalismo y las movilizaciones contra la inmigración. Se requieren debates públicos sobre el papel de la migración en las sociedades abiertas insertas en relaciones globales, combinados con consultas públicas regulares para asegurar que los beneficios para unos no se obtengan a expensas de otros. Un ejemplo de ello es la Comisión sobre la Migración y la Integración, del gobierno alemán, que logró poner en tela de juicio las perspectivas anticuadas, pero dominantes, y allanó el camino para importantes cambios en las ideas y políticas al respecto (Süssmuth, 2001). Las consultas públicas anuales del gobierno australiano sobre el nivel y composición de la inmigración son otro ejemplo pertinente. Estas actividades no siempre tienen que ser a gran escala. Algunas veces los estudios que encargan los gobiernos sobre algún asunto en particular (por ejemplo, los aspectos económicos de la migración) pueden ser importantes para las percepciones públicas y la formulación de políticas (Glover *et al.*, 2001; Smith y Edmonston, 1997).

La información verosímil y las consultas extensas podrían allanar el camino para políticas transparentes, basadas en un equilibrio entre valores (como la protección de los refugiados) y objetivos (como el crecimiento económico y la protección de las normas laborales). Las medidas específicas variarían entre un país y otro. Es importante evaluar la demanda de migración, en términos de las necesidades del mercado laboral, los flujos que reúnen a las familias y las tendencias en el ingreso de solicitantes de asilo. Todo ello deberá relacionarse con los patrones migratorios históricos y con el contexto social, económico, cultural y político más amplio. Así pues, la cuestión medular de las políticas es cómo facilitar los movimientos necesarios, a la vez que se evitan los efectos negativos sobre grupos particulares.

Un principio básico es que la mejor forma de evitar la migración indocumentada es estableciendo mecanismos e incentivos para el ingreso legal. Cuando se requieren sanciones, no deben dirigirse a los migrantes, sino a quienes se benefician de los movimientos ilegales: contrabandistas, traficantes y empleadores explotadores. Este tipo de gestión migratoria nacional puede requerir un cambio total de las tendencias de desregulación de los mercados laborales, que en años recientes han abierto el espacio para el empleo ilegal, sobre todo en Europa.

Reglamentación regional

Gran parte de la migración internacional ocurre a nivel regional. La cooperación en materia migratoria se ha discutido en organizaciones regionales como el TLCAN, el Mercosur y la APEC, pero solamente en la Unión Europea se han adoptado políticas comunes integrales, e incluso en este caso el proceso ha sido

prolongado. Hasta hace poco, la libertad de movimiento se aplicaba solamente a ciudadanos que se mudaban de un Estado miembro a otro. El ingreso y la integración de las cantidades mucho mayores de migrantes del exterior de la UE se consideraba cuestión de soberanía nacional. El Tratado de Ámsterdam de 1997 marcó un hito por sus objetivos de formular políticas comunes sobre asilo y migración. La UE planea introducir políticas conjuntas para 25 estados (en mayo de 2004), que cubrirán la gestión de flujos migratorios, reglas y estándares de asilo, asociación con países de origen e integración de ciudadanos de terceros países.

En este espacio no es posible entrar en detalles sobre las dificultades de la formulación y aplicación de las políticas de la UE (Castles, 2004; Castles *et al.*, 2003; Geddes, 2003). Los avances han sido lentos y, en el momento que se escribió este capítulo, parece poco probable que todos los componentes planeados de estas políticas se hayan puesto en práctica en la fecha programada a finales de 2004. La cuestión es si las políticas adoptarán los enfoques más abiertos desarrollados en algunos de los estados miembros o se regirán por el “mínimo común denominador” de los enfoques más restrictivos hacia el asilo y la migración. En los últimos años ha surgido un conflicto entre algunos gobiernos europeos que consideran como la cuestión principal establecer un mayor control (por ejemplo creando una fuerza de patrullaje fronterizo común) y otros que resaltan las políticas de integración y la cooperación con los países de origen. A pesar de estos problemas, las políticas europeas comunes de inmigración y asilo bien podrían servir como modelo útil para otras regiones.

El gobierno global

Los representantes de las organizaciones internacionales argumentan que la cooperación internacional podría ayudar a asegurar el movimiento ordenado y mejorar la contribución de la migración al desarrollo (Abella, 1995). No obstante, hasta ahora no ha sido posible crear instrumentos eficientes para un gobierno global de la migración. La única excepción significativa es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra en 1951 y suscrita por unos 146 países. Supervisa su aplicación la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En conjunto, esta convención y la ACNUR suministran la base jurídica e institucional para definir la calidad de refugiado y sus implicaciones en el derecho internacional.

Los migrantes económicos no cuentan con una situación jurídica e institucional comparable. Los elementos normativos para un marco de reglamentación internacional existen ya en los convenios de la OIT núms. 97 de 1949 y 143 de 1975, así como en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección

de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990. Estas normas tienen que integrarse en un marco general para reglamentar los derechos y condiciones de los trabajadores migratorios. Sin embargo, es relativamente bajo el número de países que han ratificado o aplicado estos instrumentos. Las razones más importantes parecen ser la falta de estrategias migratorias a largo plazo tanto de los países emisores como receptores y la renuencia de los países receptores a adoptar medidas que pudieran incrementar el costo de la mano de obra migrante para los empleadores.

La demanda de reglas más estrictas e instituciones más fuertes para la protección de los trabajadores migratorios fue planteada en la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas en el Cairo en 1994 por varios países originarios de migraciones, quienes solicitaron una conferencia internacional intergubernamental para plantear principios básicos y discutir formas de reglamentación. Los países importadores de mano de obra del norte –que a menudo parecen dominar las agendas políticas en los organismos internacionales– no estuvieron dispuestos a aceptar este enfoque. Sin embargo, en años recientes han aumentado las presiones para una cooperación mayor en asuntos migratorios. El establecimiento de una Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI), con apoyo del secretario general de la ONU, Kofi Annan, en 2004, envió una señal alentadora. Queda por verse si existe hoy una mejor disposición para efectuar cambios reales que hace algunos años.

Un régimen eficiente para la migración internacional tendría que incluir un nuevo instrumento de derecho internacional –similar a la Convención sobre los Refugiados– que sirva como declaración de los derechos de los migrantes e incluya las definiciones de los grupos cubiertos y las reglas de proceso para la gobierno internacional en la materia. Se basaría en los convenios de la OIT y las convenciones de la ONU que se citaron arriba. Otra analogía posible sería con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que condujo a la formación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Straubhaar ha sugerido el establecimiento de un Acuerdo General sobre el Movimiento de Personas (AGMP) (Straubhaar, 2002). Un instrumento jurídico de este tipo desempeñaría un papel crucial en el establecimiento de normas para el tratamiento de los migrantes y la gestión de la migración.

Un segundo elemento crucial de un régimen migratorio global sería el establecimiento de una agencia migratoria internacional –probablemente dentro del sistema de Naciones Unidas– que actúe como defensor y protector de los migrantes y supervise la adopción del instrumento jurídico internacional en las leyes nacionales. Bhagwati habla de una Organización Mundial de la Migración (Bhagwati, 2003: 104). Esta agencia podría crearse conjuntando las funciones migratorias de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM),

la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la División de Población de las Naciones Unidas, la ACNUR, la UNESCO y otros órganos similares, pero requeriría un aumento considerable en sus responsabilidades, financiamiento y categoría. Sin embargo, el primer problema podría ser superar las rivalidades entre estos organismos: la competencia es intensa entre algunas de las entidades existentes para adoptar este papel, mientras que otras temen ver mermadas sus actuales funciones.

Un tercer elemento para un régimen migratorio global sería un conjunto de políticas diseñadas para convertir la migración en una herramienta de desarrollo para los países más pobres. El reclutamiento de trabajadores para cubrir vacantes en las economías industriales podría llevarse a cabo dentro del marco de acuerdos bilaterales o multilaterales, acordes al derecho internacional y supervisados por la agencia migratoria internacional. Estos acuerdos establecerían niveles salariales y condiciones (basados en las normas nacionales del país receptor), reglas de residencia, integración y reunificación de las familias. Esto podría ligarse con acuerdos para apoyar el desarrollo económico y social de los países emisores, que incluyeran:

- Medidas para el envío económico, seguro y rápido de remesas.
- Incentivos para la inversión de las remesas y ahorros de los migrantes en empresas productivas o infraestructura.
- Mecanismos de crédito y subsidios para multiplicar los efectos de las transferencias migratorias (como el programa mexicano “3 por 1”).
- Compensación a los países de origen por la pérdida de capital humano.
- Planes para suministrar a los migrantes educación y capacitación relevantes a las necesidades de desarrollo durante su estancia en los países receptores.
- Programas para estimular el “retorno de talentos” temporalmente o a largo plazo.
- Apoyo a redes transnacionales que mantengan vínculos entre los migrantes y sus lugares de origen (por ejemplo, a través de asociaciones de paisanos).
- Mecanismos de planeación y asesoría para los migrantes que les ayuden a formular proyectos de migración y retorno a largo plazo.

No obstante, las experiencias pasadas demuestran que estas medidas por sí solas no aseguran que la migración apoye el desarrollo. Si los migrantes provienen de áreas pobres con gobiernos débiles y corruptos, ninguna cantidad de medidas de apoyo generará un clima favorable al desarrollo. Además, las medidas unilaterales de apoyo a los migrantes y quienes retornan pueden incrementar la desigualdad y crear envidia entre los no migrantes. Por ende, las políticas migratorias siempre

deben ligarse también con medidas diseñadas para reducir la desigualdad y mejorar al gobierno, enfocadas a las sociedades en su totalidad.

¿Por qué deben los ricos cooperar con los pobres?

Por último, es importante preguntar por qué los países y grupos que actualmente se benefician de las desigualdades de la migración global han de aceptar estos cambios. Por supuesto, existe una respuesta normativa: el sistema actual es injusto, discriminatorio y moralmente incorrecto. Pero los imperativos morales rara vez son cruciales en la política internacional. Una respuesta más pragmática y basada en intereses es que la situación actual es inestable. Las políticas migratorias están fracasando porque no es posible imponer permanentemente los intereses de grupos privilegiados relativamente pequeños (en especial del norte) sobre el resto del mundo. El poder formal de los gobiernos y burocracias está siendo minado por la agencia humana, encarnada en las redes migratorias y comunidades transnacionales. El fracaso de las políticas migratorias se ha convertido en cuestión medular en muchos países, con costos políticos potencialmente altos para los partidos gobernantes y otros grupos de poder.

Un sistema más equitativo de gestión migratoria, que busque un punto de coincidencia entre los intereses de todos los involucrados, tiene más probabilidades de generar resultados sostenibles. A la larga es la mejor manera de evitar la explotación, los abusos y los conflictos. Podría argumentarse entonces que la reforma de las políticas migratorias actuará en el largo plazo en beneficio de todos. Sin embargo, esto sólo puede ocurrir si existe una genuina disposición de reducir la desigualdad global y actuar por una mayor democracia y participación en el gobierno global. En la actualidad, el predominio de las élites del norte en los organismos globales, como la OMC y el FMI, no ofrece buenos augurios respecto a las perspectivas de lograr situaciones más equitativas en el marco de algún futuro “acuerdo global sobre la migración internacional”.

Bibliografía

- ABELLA, M.I., 1993, “Labor mobility, trade and structural change: the Philippine experience”, *Asian and Pacific Migration Journal*, 2(3): 249-268.
- , 1995, “Policies and institutions for the orderly movement of labour abroad”, en M.I. Abella y K.J. Lönnroth (eds.), *Orderly International Migration of Workers and Incentives to Stay: Options for Emigration Countries*, Ginebra, International Labour Office.

- AGUILAR, F.V.J., 1996, "The dialectics of transnational shame and national identity", *Philippine Sociological Review*, 44(1-4): 101-136.
- BALDWIN-EDWARDS, M. y M.A. Schain, 1994, *The Politics of Immigration in Western Europe*, Ilford, Essex, Frank Cass.
- BAUBÖCK, R., 1996, "Social and cultural integration in a civil society", en Bauböck, R., A. Heller y A.R. Zolberg (eds.), *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Aldershot, Avebury.
- BAUMAN, Z., 1998, *Globalization: the Human Consequences*, Cambridge, Polity.
- BETTS, K., 1993, "Public Discourse, Immigration and the New Class", en J. Jupp y M. Kabala (eds.), *The Politics of Australian Immigration*, Canberra, AGPS.
- BHAGWATI, J., 2003, "Borders Beyond Control: 98-104", *Foreign Affairs*, 82(1): 98-104.
- BIRRELL, R., 2001, "Immigration on the Rise: The 2001-2002 Immigration Program", *People and Place*, 9(2): 21-28.
- BOMMES, M. y J. Halfmann, 1998, *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten: Theoretische und vergleichende Untersuchungen*, Osnabrück, Universitätsverlag Rasch.
- BORJAS, G.J., 1989, "Economic Theory and International Migration", *International Migration Review*, 23(3): 457-485.
- BOURDIEU, P. y L. Wacquant, 1992, *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago, University of Chicago Press.
- BOYD, M., 1989, "Family and Personal Networks in Migration", *International Migration Review*, 23(3): 638-670.
- CASTLES, M., 1996, *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwells.
- , 1998, *End of Millenium*, Oxford, Blackwells.
- CASTLES, S., 2000, "The impacts of emigration on countries of origin", en S. Yusuf, W. Wu y S. Evenett (eds.), *Local Dynamics in an Era of Globalization*, Nueva York, Oxford University Press for the World Bank, pp. 45-56.
- , 2001, "International migration and the nation-state in Asia", en Siddique (ed.), *International Migration in the 21st Century*, M.A.B. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 178-201.
- , 2004, "Why migration policies fail", *Ethnic and Racial Studies*, 27(2): 205-227.
- CASTLES, S. y A. Davidson, 2000, *Citizenship and Migration: Globalisation and the Politics of Belonging*, Londres, Macmillan.
- CASTLES, S. y G. Kosack, 1973, *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Londres, Oxford University Press.
- CASTLES, S., S. Loughna y H. Crawley, 2003, *States of Conflict: Causes and Patterns of Forced Migration to the EU and Policy Responses*, Londres, Institute of Public Policy Research.

- CASTLES, S. y M.J. Miller, 2003, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 3a. ed., Basingstoke, Palgrave-Macmillan.
- CASTLES, S. y E. Vasta, 2004, "Australia: new conflicts around old dilemmas", en W. Cornelius, P.L. Martin y J.F. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2a. ed., Stanford, CA, Stanford University Press.
- CHIMNI, B.S., 1998, "The geo-politics of refugee studies: a view from the South", *Journal of Refugee Studies*, 11(4): 350-374.
- CHISWICK, B.R., 2000, "Are immigrants favorably self-selected? An economic analysis", en C.B. Brettell y J.F. Hollifield (eds.), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, Nueva York y Londres, Routledge.
- COHEN, R., 1987, *The New Helots: Migrants in the International Division of Labour*, Aldershot, Avebury.
- COHN-BENDIT, D. y T. Schmid, 1993, *Heimat Babylon: Das Wagnis der multikulturellen Demokratie*, Hamburgo, Hoffmann und Campe.
- CORNELIUS, W., P.L. Martin y J.F. Hollifield, 1994, "Introduction: The Ambivalent Quest for Control", en W. Cornelius, P.L. Martin y J.F. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration: a Global Perspective*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- DIMIA, 2001, *Key Facts in Immigration*, Canberra, Department of Immigration and Multicultural Affairs and Indigenous Affairs.
- DOHSE, K., 1981, *Ausländische Arbeiter und bürgerliche Staat*, Konstein/Taunus, Hain.
- DUFFIELD, M., 2001, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Londres y Nueva York, Zed Books.
- FAHRMEIR, A., O. Faron y P. Weil, 2003, "Introduction", en A. Fahrmeir O. Faron y P. Weil (eds.), *Migration Control in the North Atlantic World*, Nueva York y Oxford, Berghahn.
- FAIST, T., 2004, "Introduction", en A. Fahrmeir, O. Faron y P. Weil (eds.), *Migration Control in the Atlantic World*, Nueva York y Oxford, Berghahn, pp. 1-7.
- FREEMAN, G.P., 2004, "Immigrant Incorporation in Western Democracies", *International Migration Review*, 38(3): 913-944.
- , 1995, "Models of immigration politics in liberal societies", *International Migration Review*, 24(4): 881-902.
- GEDDES, A., 2003, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Londres, Sage.
- GLOVER, S., C. Gott, A. Loizillon, J. Portes, R. Price, S. Spencer, V. Srinivasan y C. Willis, 2001, *Migration: an Economic and Social Analysis*, Londres, Home Office.
- GONZÁLEZ, J.L.I., 1998, *Philippine Labour Migration: Critical Dimensions of Public Policy*, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies.

- HAMMAR, T., 1990, *Democracy and the Nation-State: Aliens Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot, Avebury.
- HARRIS, N., 2002, *Thinking the Unthinkable: The Immigration Myth Exposed*, Londres, I.B. Tauris.
- HAYTER, T., 2001, *Open Borders*, Londres, Pluto Press.
- HOLLIFIELD, J.F., 2004, "The Emerging Migration State", *International Migration Review*, 38(3): 885-912.
- , 2000, "The politics of international migration: how can we «bring the state back in»?", en C.B. Brettell y J.F. Hollifield (eds.), *Migration Theory: Talking across Disciplines*, Nueva York y Londres, Routledge.
- HOMZE, E.L., 1967, *Foreign Labor in Nazi Germany*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- HUGO, G., 1994, *Migration and the Family*, Vienna, United Nations Occasional Papers Series for the International Year of the Family, núm. 12.
- IOM, 2003, *World Migration 2003: Managing Migration-Challenges and Responses for People on the Move*, Ginebra, International Organization for Migration.
- JONES, S., 2000, *Making Money off Migrants: The Indonesian Exodus to Malaysia*. Hong Kong and Wollongong, Asia 2000 and Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies.
- JUPP, J., 2002, *From White Australia to Woomera: The History of Australian Immigration*, Melbourne, Cambridge University Press.
- KEELEY, C.B., 2001, "The international refugee regimes(s): the end of the Cold War matters", *International Migration Review*, 35(1): 303-314.
- KONDO, A., 2001, "Citizenship rights for aliens in Japan", en A. Kondo (ed.), *Citizenship in a Global World*, Basingstoke, Palgrave.
- KOOPMANS, R. y P. Statham, 2000, "Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach", en R. Koopmans y P. Statham (eds.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 13-56.
- KOSER, K., 1997, "Social networks and the asylum cycle: the case of Iranians in the Netherlands", *International Migration Review*, 31(3): 591-611.
- MARTIN, P.L. y M.J. Miller, 2000, *Employer Sanctions: French, German and US Experiences*, Ginebra, ILO.
- MARTIN, P.L. y T. Straubhaar, 2002, "Best practices to reduce migration pressures", *International Migration*, 40(3): 5-21.
- MARTIN, P.L. y J.E. Taylor, 2001, "Managing migration: the role of economic policies", en A.R. Zolberg y P.M. Benda (eds.), *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solution*, Nueva York y Oxford, Berghahn, pp. 95-120.
- MORI, H., 1997, *Immigration Policy and Foreign Workers in Japan*, Londres, Macmillan.

- OECD, 1998, *Trends in International Migration: Annual Report 1998*, París, OECD.
- OXFAM, 2002, *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalization, and the Fight against Poverty*, Oxford, Oxfam.
- PERALDI, M., 2001, *Cabas et containers: activités marchandes informelles et réseaux transfrontaliers*, París, Maisonneuve et Larose.
- PILLAI, P., 1999, "The Malaysian states response to migration", *Sojourn*, 14(1): 178-197.
- PORTES, A., 1997, "Immigration theory for a new century: some problems and opportunities", *International Migration Review*, 31(4): 799-825.
- PORTES, A., L.E. Guarnizo y P. Landolt, 1999, "The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field", *Ethnic and Racial Studies*, 22(2): 217-237.
- PRICE, C., 1963, *Southern Europeans in Australia*, Melbourne, Oxford University Press.
- REYNERI, E., 1999, *Migrant Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies*, Bruselas, European Commission.
- , 2001, *Migrants, Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union*, Ginebra, International Labour Organization.
- SAITH, A., 1997, *Emigration Pressures and Structural Change: Case Study of the Philippines*, Ginebra, International Labour Office.
- SALT, J. y J. Clarke, 2000, "International migration in the UNECE region: patterns, trends, policies", *International Social Science Journal*, (165): 313-328.
- SCHMEIDL, S., 2001, "Conflict and forced migration: a quantitative review, 1964-95", en A.R. Zolberg y P.M. Benda (eds.), *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solutions*, Nueva York y Oxford, Berghahn.
- SCHNAPPER, D., 1994, *La Communauté des Citoyens*, París, Gallimard.
- SCIORTINO, G., 2000, "Towards a political sociology of entry policies: conceptual problems and theoretical proposals", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26(2): 213-228.
- SITTAMPARAM, R., 2003, "A years jail for Irene Fernández for publishing false news", en *New Straits Times*, Kuala Lumpur.
- SMITH, J.P. y B. Edmonston, 1997, *The New Americans: Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration*, Washington, D.C., National Academy Press.
- SOYSAL, Y.N., 1994, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago y Londres, University of Chicago Press.
- SPENCER, S., 2003, *The Politics of Migration: Managing Opportunity, Conflict and Change*, Londres, Blackwell.
- STARK, O., 1991, *The Migration of Labour*, Oxford, Blackwell.
- STIGLITZ, J.E., 2002, *Globalization and its Discontents*, Londres, Penguin.

- STRAUBHAAR, T., 2002, "Towards a General Agreement on Movements of People (GAMP)", *Journal of International Peace and Organization*, 77(1-2): 71-96.
- SÜSSMUTH, R., 2001, *Zuwanderung gestalten, Integration fördern: Bericht der unabhängigen Kommission "Zuwanderung"*, Berlín, Bundesminister des Innern.
- TAYLOR, E.J., 1987, "Undocumented Mexico-US migration and the returns to households in rural Mexico", *American Journal of Agricultural Economics*, (69): 616-638.
- THOMPSON, E.P., 1968, *The Making of the English Working Class*, Harmondsworth, Penguin.
- TORPEY, J., 2003, "Passports and the development of immigration controls in the North Atlantic during the long Nineteenth Century", en A. Fahrmeir, O. Faron y P. Weil (eds.), *Migration Control in the North Atlantic World*, Nueva York y Oxford, Berghahn.
- UNHCR, 2000, *Reconciling Migration Control and Refugee Protection in the European Union: A UNHCR Perspective*, Ginebra, UNHCR.
- UNITED NATIONS POPULATION DIVISION, 2002, *International Migration Report 2002*, Nueva York, United Nations.
- WEINER, M., 1995, *The Global Migration Crisis: Challenges to States and Human Rights*, Nueva York, Harper Collins.
- ZLOTNIK, H., 1999, "Trends of international migration since 1965: what existing data reveal", *International Migration*, 37(1): 21-62.
- ZOLBERG, A.R., 1989, "The Next Waves: Migration Theory for a Changing World", *International Migration Review*, 23(3): 403-430.
- , 2001, "Introduction: Beyond the Crisis", en A.R. Zolberg y P.M. Benda (eds.), *Global Migrants, Global Refugees: Problems and Solutions*, Nueva York y Oxford, Berghahn, pp. 1-16.