

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 68.
**Migraciones y relaciones
internacionales entre España y Asia**

Migraciones asiáticas y relaciones internacionales: perspectivas
de futuro

Migraciones asiáticas y relaciones internacionales: perspectivas de futuro

Graziano Battistella*

RESUMEN

Las migraciones a menudo se han visto relegadas a un segundo plano en el estudio de las relaciones internacionales. Sin embargo, los complejos cambios que implican la formación de comunidades internacionales y la relativización de las fronteras, así como los desafíos que plantean la necesidad de fortalecer la seguridad, de fomentar el desarrollo y de favorecer el buen gobierno, obligan a plantear una nueva mirada sobre el tema. Este artículo examina algunos de estos elementos en el contexto asiático. En primer lugar, las migraciones son consideradas como un elemento que afecta a las relaciones internacionales en términos de seguridad. En segundo lugar, se contempla el impacto de las migraciones en las relaciones internacionales y se examina el papel de las migraciones en el campo de las relaciones económicas. Finalmente, se revisa la relación entre gobernanza y migraciones, así como los aspectos internacionales de la gestión de las migraciones.

Palabras clave: Asia, flujos migratorios, relaciones internacionales, Europa

Las tesis de las relaciones internacionales han eludido el tema de la migración y su papel e influencia en las relaciones entre estados. La disciplina siempre ha dado prioridad a aspectos de “alta política”, como la seguridad del Estado. La migración se ana-

*Presidente del Scalabrini International Migration Institute (SIMI), Roma
graziano@simi2000.org

lizaba tradicionalmente como consecuencia de conflictos, en particular en forma de movimientos de refugiados, o como un tema de economía política internacional. Por lo tanto, la migración ha sido objeto de análisis por parte de investigadores de otras disciplinas, que se han incorporado eventualmente como especialistas en migración, aunque esta disciplina todavía no exista como tal.

La migración se está convirtiendo en la actualidad en un fenómeno social de mucha importancia para las relaciones internacionales por varios motivos: porque es un fenómeno generalizado (pocos países pueden afirmar que no se ven afectados de algún modo por la migración); porque es permanente (cada vez más la migración está adquiriendo un papel estructural para los países de origen y de destino); y porque tiene un impacto social y económico que los políticos no pueden ignorar. Además, la migración destaca también por ser un fenómeno muy vinculado a las grandes transformaciones derivadas de los complejos cambios enmarcados dentro de la globalización. Entre estos cambios está la importancia cada vez menor de las fronteras, la tendencia a la eliminación de las mismas y la formación de comunidades transnacionales (Mathias et al., 2001).

Dentro de este tímido nuevo interés por la migración y las relaciones internacionales, la atención se centra casi exclusivamente en los casos de Europa y América del Norte. La situación de Asia apenas se analiza, aunque hace unos años se realizó algún trabajo de investigación sobre el sur de Asia (Weiner, 1985). El desarrollo relativamente reciente de la migración laboral en la región Asia-Pacífico no ha permitido hacer acopio de datos o investigaciones al margen de las presentaciones políticas, sociológicas y económicas de los flujos migratorios. Este documento no pretende ni mucho menos llenar este vacío, sino simplemente identificar algunas áreas para futuras investigaciones.

La identificación de dichas áreas puede resultar un ejercicio de gran magnitud, pero si observamos los posibles retos derivados de las preocupaciones que se plantean en la actualidad, inmediatamente podremos delimitar su alcance¹. En mi opinión, garantizar la seguridad, potenciar el desarrollo y establecer una buena gobernanza son algunos de los asuntos relacionados con la migración que se desprenden del discurso público sobre el tema. ¿En qué medida la migración está relacionada en Asia con estos asuntos y cómo afecta a las relaciones internacionales?

En la primera sección, se examinará la migración en tanto que asunto que afecta a las relaciones internacionales debido a los problemas de seguridad. Se proporcionarán algunos ejemplos dentro del contexto asiático y a partir de las cuestiones derivadas de la migración de Asia hacia Europa. En la segunda parte, se analizará el impacto de la migración en las relaciones internacionales desde la perspectiva del papel de la migración en las relaciones económicas y el desarrollo. La tercera parte tratará los asuntos referentes a la relación entre gobernanza y migración, así como los aspectos internacionales de la gestión de la migración.

MIGRACIÓN Y SEGURIDAD

El acontecimiento que más contribuyó a convencer a las personas del vínculo entre migración y seguridad fue el ataque terrorista al World Trade Center de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001. La decisión del Gobierno estadounidense de reestructurar la gestión de la migración dentro de un departamento recién creado, el Departamento de Seguridad Interior, es una prueba física de esta convicción. Actualmente, muchos se oponen a establecer el vínculo. Y lo hacen basándose en diversas consideraciones, pero especialmente en la distinción entre migración y movilidad internacional. Si nos fijamos simplemente en los números, los migrantes son sólo una pequeña fracción de las personas que atraviesan las fronteras internacionales². Sin embargo, y precisamente debido a estos problemas de seguridad, algunos intelectuales intentaron incluir la migración dentro del estudio de las relaciones internacionales. La contribución más conocida en este sentido es la de Myron Weiner (1992), que planteó la idea de que no bastaba un enfoque económico-político para entender la migración, ya que éste no tenía en cuenta el papel del Estado a la hora de determinar la inducción o la disuasión para abandonar o entrar en un país. También sugirió que la acción del Estado a la hora de determinar la migración estaba demasiado a menudo motivada por factores de seguridad y estabilidad, más que por factores económicos. Por lo tanto, recomendó la adopción de un marco de seguridad y estabilidad para analizar la migración, además del marco de economía política existente.

La taxonomía de Weiner identificó cinco situaciones en las que los migrantes son considerados asuntos de la seguridad reales o percibidos. Los migrantes pueden percibirse como amenazas por lo siguiente: si se oponen al régimen de sus países de origen; si suponen un riesgo político para el país de destino; si amenazan la identidad cultural; si son una carga económica y social; o si se pueden tomar como rehenes. Esta taxonomía se mantiene vigente. En la actualidad todavía se pueden encontrar algunos ejemplos de estas situaciones en Asia. Los oriundos de Timor Oriental favorables al régimen de Yakarta que huyeron a Timor Occidental no fueron bien recibidos al volver a Timor Oriental, ya que se les consideraba hostiles a la nueva situación política del país. Tras las amenazas generales difundidas por Al Qaeda, los migrantes de los países árabes son vistos con recelo en los países de destino. El tema de la identidad cultural está ganando terreno en el planteamiento de las políticas migratorias, aunque siempre ha desempeñado un papel importante, particularmente en países como Japón, donde no son muy propensos a la formación de minorías culturales dentro de su territorio. La seguridad y la carga económica son los principales motivos para el plan de Malasia de repatriar a un millón de trabajadores ilegales, mayoritariamente de Indonesia (Asian Migration News, 16-31 de julio de 2004). La toma de migrantes como rehenes nunca ha sido más gráfica que recientemente en Irak, donde 12 nepalíes fueron ejecutados y un filipino liberado a cambio de la retirada de los soldados.

Se podría añadir un caso a esta lista, el de los migrantes considerados como una amenaza por su excesivo poder económico. Esto sucedió en Indonesia durante la crisis financiera de 1997, cuando muchos chinos se convirtieron en el blanco del malestar popular y se vieron forzados a abandonar el país.

Weiner también identificó las reacciones de los gobiernos a los problemas de seguridad derivados de la migración. En un intento por evitar la inmigración no deseada, los gobiernos pueden hacer lo siguiente: pagar dinero a los países de emisión potenciales, como ayuda al desarrollo y/o aumento de la inversión directa extranjera; amenazar con interrumpir por completo la migración; o aumentar la protección de las fronteras mediante cercados y vigilancia armada. Estas distintas formas de reacción se han podido observar recientemente en Asia. Japón ha evitado la entrada de migrantes no cualificados con el incremento de su contribución a la ayuda al desarrollo, encabezando la lista de países donantes en los noventa. Taiwan ha atajado la migración desde Filipinas, y posteriormente desde Indonesia, y ha orientado la contratación hacia nuevos países emisores de mano de obra migratoria, como Vietnam, supuestamente para frenar la tendencia a un aumento del malestar social y la estancia irregular. Por otro lado, se ha cercado una parte de la frontera entre India y Bangladesh y se ha construido una pared entre Malasia y Tailandia, al tiempo que se ha reforzado la vigilancia armada de la frontera en el caso de Singapur y Malasia.

En otras regiones se han producido reacciones todavía más contundentes a la inmigración no deseada. El caso de Italia es particularmente interesante, ya que ha llegado a acuerdos formales con países de origen en el Mediterráneo para detener la migración ilegal a cambio de cuotas anuales de migrantes legales. Cuando no se cumplió el acuerdo, como sucedió con Marruecos en el 2002, Italia tomó represalias reduciendo la cuota de migrantes legales de ese país. España ha formalizado un acuerdo similar con Marruecos, que duplica el número de inmigrantes para el año 2005, a cambio de compartir el control del Estrecho de Gibraltar (*Migration News Sheet*, octubre de 2004). Mientras que estos acuerdos han resultado parcialmente exitosos a la hora de reducir el tráfico de migrantes y la llegada de personas en pateras, no obstante han provocado la reducción de visados para las naciones asiáticas, como Filipinas. Estas últimas no suponen una afluencia masiva de trabajadores ilegales (la mayoría de migrantes ilegales de Asia son personas que se quedan en el país de destino una vez expirado su visado) y no necesitan establecer acuerdos de este tipo, pero se han visto perjudicadas.

Aunque la migración se presenta como una cuestión de seguridad, y por lo tanto un asunto que influye en las relaciones internacionales en Asia, la migración de Asia a Europa todavía no ha pasado a considerarse en este sentido. Sin embargo, la seguridad, y en particular el terrorismo y las armas de destrucción masiva, es sin duda un tema de interés mutuo, como se demostró en la declaración pronunciada por el representante de la Unión Europea en el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) celebrado el 2 de julio de 2004 en Yakarta.

El principal problema para Europa parece ser África. Ya se han establecido algunas rutas desde África hasta Europa, que se originan en países en conflicto en África oriental y occidental, y terminan por mar o por el desierto (a través de Níger) en Libia o Marruecos. Los migrantes se quedan en estos países de tránsito el tiempo suficiente para acumular fondos, a menudo mediante empleos ilegales, que les permitirán pagar a los traficantes el transporte a Italia o España.

Parece que los principales países europeos de destino quieren delegar una mayor parte del papel de protección de sus fronteras frente a la inmigración no deseada a los países de origen o de tránsito. “En sus esfuerzos por reconciliar las presiones cruzadas entre el liberalismo económico y la seguridad, los estados han delegado las funciones de implementación y ejecución hacia arriba a foros intergubernamentales y de cooperación, hacia abajo a las autoridades locales, y hacia afuera a actores privados o no estatales” (Lahav, 2003: 103). Algunos países en Europa han planteado la idea de concentrar a los migrantes potenciales en centros de recepción situados en los países de tránsito para repatriarlos después³. La propuesta original de ofrecer asistencia a los solicitantes de asilo en lugares fuera de Europa, donde los costes de establecer y proporcionar asistencia inmediata son muy inferiores a los de la UE, fue planteada por primera vez por el Reino Unido en 2003. Este concepto fue apoyado en agosto de 2004 por el Ministro del Interior de Alemania, Sr. Schilly, y el Ministro de Interior de Italia, Sr. Pisanu. Su propuesta era que la UE utilizaría sus fondos para crear centros de recepción de tránsito en el norte de África que se encargarían de los migrantes ilegales (*Migration News Sheet*, septiembre de 2004), pero esta idea fue muy criticada. Sin embargo, el levantamiento del embargo de la UE sobre la venta de armas a Libia ha preparado el terreno para buscar la cooperación de este país en la lucha contra el tráfico de migrantes a Europa.

El hecho de delegar la gestión de la presión migratoria, considerada una amenaza para la seguridad nacional, a terceros países introduce un nuevo giro en la importancia de la migración en las relaciones internacionales. El realismo político tiene que ir de la mano del compromiso con las libertades y los derechos fundamentales incluidos en todas las constituciones de los países liberales. Si la violación de los derechos de los migrantes, incluso en situación irregular, es inaceptable en los países de destino, ¿quién puede garantizar que se respetarán estos derechos cuando los solicitantes de asilo y los migrantes ilegales sean expulsados por terceros países? En Europa este tema indica que todavía queda trabajo por hacer respecto a la adopción de una política migratoria común, según se estableció en el Tratado de Amsterdam y en el Consejo de Tampere.

MIGRACIÓN Y DESARROLLO

El hecho de considerar la migración como un asunto de seguridad nacional encaja bien en el enfoque realista de las relaciones internacionales, que da prioridad al Estado soberano y descarta los objetivos en las relaciones internacionales que no vayan en el interés nacional. La posición realista ha sido criticada por los internacionalistas que argumentan que la transformación generada por la progresiva integración de economías y cambios en la comunicación ha relegado el papel del Estado a una posición más marginal. Si bien algunos anunciaron el fin del Estado-nación, la mayoría coincidió en la importancia de las relaciones económicas y el establecimiento de relaciones transnacionales que requieren la participación de diferentes actores en las negociaciones, como las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales y la sociedad civil. Dentro de este enfoque, las relaciones internacionales cada vez se interesarían más por la mediación de oportunidades económicas (Roche, 2000).

Diplomacia migratoria

La migración para el desarrollo se ha convertido en un punto importante de las relaciones internacionales, ya que la diplomacia abarca ahora la promoción activa de oportunidades económicas entre los países. Cada vez hay más diplomáticos de los principales países de emisión que intervienen directamente para garantizar una mayor cuota de entrada de migrantes de sus países. Por ejemplo, la visita del secretario de Trabajo de Filipinas a varios países de Oriente Medio poco después de la Guerra del Golfo en 1991, para promover la contratación de trabajadores filipinos (30.000 de los cuales habían sido repatriados debido a la guerra), es un buen ejemplo de la diplomacia migratoria. Esta diplomacia también ha irrumpido ahora en las negociaciones multilaterales, donde antes se había evitado. Recientemente, en las negociaciones comerciales entre Japón, Tailandia, Malasia y Filipinas, a la petición de Japón de reducir los aranceles sobre la importación de coches, los otros países respondieron solicitando a Japón que abriera su mercado a los productos agrícolas y a los trabajadores migrantes, especialmente enfermeras (*Asian Migration News*, 16-31 de julio de 2004).

La importancia creciente de la diplomacia migratoria fue reconocida oficialmente por Filipinas. En respuesta a la crisis con Singapur en 1995, tras la ejecución de Flor Concepción, y la adopción de la Ley sobre los trabajadores migrantes y los filipinos en el extranjero de 1995, la migración pasó a encabezar las preocupaciones de los cargos en el exterior, y modificó la estrategia tradicional de las relaciones internacionales filipinas. Por lo tanto, al planificar la agenda de reuniones internacionales, las delegaciones filipinas siempre intentan introducir un debate sobre la protección de los migrantes. Con todo, la diplomacia migratoria no siempre es apreciada por los diplomáticos, que se convierten en el blanco de las quejas de los migrantes que tropiezan con experiencias nada

satisfactorias en las embajadas y los consulados. Como resultado de ello, las ONG activas en el terreno se han convertido en guardianes de la acción gubernamental en el exterior y han adoptado un papel parecido al del gobierno en asuntos exteriores.

Incorporación de migrantes en los planes de desarrollo

Los cambios derivados de la globalización han colocado a los migrantes en el punto de mira del enfoque transnacionalista. Los migrantes viven en terrenos transnacionales que se caracterizan por las oportunidades rápidas y económicas de moverse entre países y permanecer en contacto con personas del mismo país de origen en varias naciones. En particular, “los planes de desarrollo nacionales de los países emisores han empezado a incorporar a las respectivas comunidades de expatriados y los terrenos transnacionales que están creando” (Portes et al., 2001: 7). Los países asiáticos están implicados en procesos similares de diversos modos. Existen iniciativas para fomentar la exportación de productos típicos de los países de origen a los migrantes en el extranjero y los migrantes en los países de destino se convierten en agentes para estas exportaciones. Normalmente esto crea un impacto cultural en el país de origen que contribuye a mejorar las relaciones bilaterales. Cuando los negocios y las comunidades culturales pasan a adquirir un papel relevante, existen también flujos en el sentido contrario de migrantes que vuelven para contribuir en las economías de origen. Taiwan experimentó una fuga de cerebros a la inversa en los sesenta (Tzeng, 1995), al igual que la India y otros países, más recientemente. Para fomentar esta migración de regreso, particularmente de profesionales y trabajadores altamente cualificados, algunos países han introducido proyectos de ley con disposiciones para facilitar la inversión de talentos y fondos de los migrantes retornados en los lugares de origen.

Competencia sobre la migración

Si bien la protección de los migrantes puede favorecer las alianzas entre países, especialmente en las dos vertientes tradicionales del proceso (origen y destino), la gestión de la migración tiende a volver al enfoque nacionalista y a relaciones internacionales competidoras y conflictivas, y no tanto de cooperación. Un ejemplo de ello es la incapacidad de los países de origen en Asia para adoptar prácticas comunes y forzar así la adopción de pautas en los países de destino. La competencia entre los países de emisión para aumentar su cuota de migrantes en el extranjero ha sido hasta la fecha un obstáculo demasiado grande.

No es de extrañar, por lo tanto, que los bloques internacionales, como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y ASEAN, hayan esquivado tradicionalmente el tema de la migración por ser demasiado complicado para tratar desde un punto de vista multilateral. Las diferencias demográficas, económicas y políticas entre

los países miembros se consideran demasiado significativas para ignorarlas. Después de todo, el APEC incorpora a naciones como Estados Unidos, Japón y China, y la ASEAN incluye a Singapur, Indonesia y Vietnam. Sin embargo, parece un poco contradictorio que se omita un enfoque multilateral para un tema típicamente internacional y que sin duda tiene que ver con el desarrollo de la región.

MIGRACIÓN Y GOBERNANZA

Como la migración relaciona al menos a dos países, la mayor parte de las veces con distintos niveles de desarrollo, la gestión de la migración debe organizarse a partir del diálogo y la cooperación entre dichos países. La teoría de la migración postula que debe existir algún nivel de relaciones entre los países para que se produzca la migración pero, en muchos casos, la migración se gestiona exclusivamente mediante un enfoque nacionalista. Los países a menudo se oponen a la injerencia en asuntos internos y en la gestión de la economía (que puede conducir a la migración) o en la configuración y dirección de las políticas de migración (que conducen a una protección insuficiente de los trabajadores). Por lo tanto, aunque la falta de gobernanza tiene un gran impacto en la migración, no es objeto de un debate cooperativo. A la inversa, la migración no se debate porque puede provocar críticas sobre la gobernanza.

Convendría que los países fueran más conscientes sobre la necesidad de un mayor nivel de responsabilidad recíproca en la gobernanza y su relación con la migración. Los siguientes puntos aluden a la necesidad de un enfoque multilateral de la migración que pueda conducir, a su vez, a la mejora de las relaciones internacionales entre los países implicados.

Prevención de la migración

El debate sobre la política migratoria en los países de destino normalmente oscila entre los que favorecen la integración de los migrantes y los que la rechazan. Aunque muchos gobiernos se inclinan por políticas más liberales de lo que expresa la opinión pública (De Laet, 2000), todavía tienen que contemplar una alternativa definitiva a la inmigración, que es ofrecer a las personas la posibilidad de permanecer en sus países. Por lo tanto, la migración se enmarca dentro del tema más amplio de la cooperación internacional para el desarrollo. Durante años, esto se delegó a organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero los resultados no fueron muy satisfactorios. Tras el período en el que se insistía en la ayuda oficial al desarrollo, con un porcentaje del PIB de los países donantes, como instru-

mento para fomentar el desarrollo en los países más pobres, actualmente se tiende a priorizar el comercio y la inversión directa extranjera. Sin embargo, ahora se ha descubierto que esto puede generar más migración, al menos en un principio (Martin, 2004). A menudo se insiste en que atajar las causas de la migración es la forma de cooperación definitiva entre los países en la gestión de la migración, al reducir la necesidad como motivo para la migración. Sin embargo, las inversiones recibidas no equivalen a los ingresos que los migrantes generan a largo plazo.

También se ha intentado mejorar la gobernanza en el punto de partida de la migración, al supeditar la ayuda económica al reconocimiento de los derechos humanos. Sin embargo, los países en desarrollo han rechazado este enfoque por considerarlo una injerencia en sus asuntos internos, y la experiencia ha demostrado que la cooperación para la mejora de la gobernanza debe realizarse con la participación directa de los países de origen.

Lucha contra la migración ilegal y garantía de protección de los migrantes

Un aspecto que atestigua el aumento de la actividad de las relaciones internacionales en Asia es la migración ilegal. Como las políticas migratorias se crearon en la mayoría de los casos para controlar movimientos que empezaron y se desarrollaron sin contar con planes bien definidos, la migración ilegal está presente en todos los países asiáticos y se ha convertido en el tema que más quebraderos de cabeza da a los gobiernos. A diferencia de la migración legal que se gestiona a través de políticas nacionales, sin incorporar el diálogo con otros países, la migración ilegal se considera un asunto que debe debatirse a nivel multilateral. Por lo tanto, se han lanzado iniciativas regionales, como el Proceso de Manila y la Consulta Asia Pacífico, las cuales están destinadas a concertar iniciativas para el control de la migración ilegal (IOM, 2001). Conferencias como éstas dieron lugar a la Declaración de Bangkok y a la Declaración de Bali, que planteaban objetivos esperanzadores para un enfoque multilateral de la gestión de la migración. Sin embargo, hasta la fecha han dado pocos frutos.

En este proceso y en otros, las organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (IOM) y la Organización Mundial del Trabajo (OIT), han jugado un importante papel como proveedores de asistencia técnica. Como las dos operan a partir de agendas establecidas por los gobiernos, su papel no puede ser neutral. Al contrario, una serie de marcos adecuados y la selección del lenguaje pueden influir en la forma de encauzar la migración. A menudo todo termina solamente con un matiz distinto en una declaración o un informe, lo cual no basta para cambiar las políticas. La política de asistencia/implicación de las organizaciones internacionales podría ser objeto de más investigaciones.

Si el control de la migración ilegal ha sentado a los gobiernos a la misma mesa, la protección de los migrantes no ha obtenido los mismos resultados. La excepción es el

tráfico de migrantes que ha originado varias iniciativas multilaterales debido al abuso que conlleva y a la participación del crimen organizado para facilitararlo. Por ejemplo, actualmente se están llevando a cabo negociaciones multilaterales entre China, Camboya, Laos, Birmania, Tailandia y Vietnam sobre cómo mejorar la cooperación contra el tráfico, que deberían desembocar en un Memorando de Entendimiento que se firmará en Birmania en octubre de 2004 (*Asian Migration News*, 16-31 de julio de 2004).

Aunque sólo algunos países asiáticos han ratificado la Convención de la ONU de 1990 sobre la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias, el desarrollo de las relaciones internacionales entre los países miembros y con el resto de la región es un aspecto que sería interesante controlar. Estos países, unidos por el objetivo común de proteger a los migrantes pero confinados en una perspectiva de país de origen, deben emprender iniciativas comunes para superar la ausencia de los principales países receptores de la plataforma de derechos humanos adoptada por las Naciones Unidas.

Aumento de la participación política

De todos los derechos básicos, el de la participación política efectiva es el menos ejercido por los migrantes. Al no ser considerados ciudadanos en el país de destino, los migrantes normalmente no pueden votar a los representantes de la sociedad en la que viven y trabajan. Al mismo tiempo, la distancia hace que no voten en las elecciones de su país de origen. La participación política no es sólo un derecho fundamental, sino también un tema delicado, que afecta a la lealtad, y amenaza con influir en las relaciones internacionales.

Cada vez más, también debido a los increíbles progresos en las comunicaciones, los migrantes tienen la posibilidad de pertenecer a más de una sociedad. Paradójicamente, sin embargo, pueden verse privados del ejercicio efectivo de sus derechos políticos en todas ellas. Tanto los países de origen como los de destino cada vez prestan más atención al tema de la participación política de los migrantes. Los países de origen están facilitando la participación de los migrantes en la política nacional mediante el voto por correo, como ha sucedido recientemente en Filipinas, Tailandia e Indonesia. Por ejemplo, 39.000 indonesios de Arabia Saudí y 80.000 en todo Oriente Medio, se registraron para participar en las elecciones presidenciales del 5 de julio de 2004, por primera vez para los indonesios que viven en el extranjero (*Asian Migration News*, 1-15 de julio de 2004). El nivel de participación sigue siendo bajo, también debido a las dificultades logísticas, pero la señal enviada por el Estado es importante. Sin embargo, el voto por correo tiene sus inconvenientes, especialmente cuando el número de emigrantes con derecho a voto es muy grande, como en el caso de los mejicanos en Estados Unidos. Además, México debe considerar si la cultura política estadounidense podría influir, a través del voto de los migrantes, en el resultado de las elecciones nacionales.

Otra tendencia consiste en garantizar a los migrantes el derecho a participar en las elecciones locales en el país de destino. Esto está permitido en más de 20 países en todo el mundo, incluidos algunos países de la UE, como Irlanda, Portugal, España y Bélgica, y también se aboga por ello en algunas ciudades de EEUU. Naturalmente, esta iniciativa también tiene detractores, pero “la mayoría de americanos no saben que el voto de los extranjeros estaba muy difundido en Estados Unidos durante los primeros 150 años de su historia. Desde 1776 hasta 1926, 22 estados y territorios federales permitían a los extranjeros votar en las elecciones locales, estatales e incluso federales” (Hayduk and Wucker, 2004). La experiencia de la participación en la vida democrática en otros países puede mejorar las relaciones internacionales, ya que la transmisión de sistemas y procedimientos conduce a la mejora recíproca de las instituciones democráticas.

Las distintas iniciativas sugieren que los países están compitiendo por la fidelidad de los migrantes. Esto es de algún modo paradójico, ya que los migrantes se pueden considerar rechazados por el país de origen, que abandonaron por la falta de oportunidades, y excluidos por el país de destino, donde sufren discriminaciones de diversos tipos. Un buen ejemplo de la batalla por la fidelidad de los migrantes es el aumento de la tendencia a garantizar a los migrantes la doble ciudadanía. Por ejemplo, Filipinas adoptó, en 2003, la Ley para la Recuperación y el Mantenimiento de la Ciudadanía, aunque después de un año sólo 258 han recuperado la ciudadanía filipina. Esta tendencia parece tener más éxito en los países de origen que en los países receptores.

Implicación progresiva de los gobiernos locales

Aunque tradicionalmente se considera un tema que incumbe a los gobiernos centrales o federales, las políticas migratorias cada vez tienen más cabida en las instituciones locales, que reclaman su papel en la formulación y ejecución de dichas políticas. Por ejemplo, el papel de los alcaldes en Francia en los debates sobre certificados de residencia y de matrimonio tiene un impacto en el control de la migración (Lahav, 2003). Otro ejemplo reciente lo encontramos en Italia, donde las regiones están reivindicando tener voz y voto en la concesión de visados. Esta reivindicación fue expresada por el presidente de Lombardía (Cremonesi, 2004) que esgrimía que las regiones están en contacto con los actores económicos, conocen el mercado laboral local y se encargan de gestionar la integración (vivienda, atención médica, educación), todo lo cual va de la mano de la admisión. Si consideramos el hecho de que las regiones italianas también han adquirido el derecho a establecer relaciones con gobiernos extranjeros, estamos ante dos de las tareas típicas que normalmente sólo se asignan a los gobiernos centrales, y en particular a los departamentos de asuntos exteriores, quedando distribuidas de modo diverso. Aún corriendo el riesgo de ir demasiado lejos, se podría decir que los gobiernos centrales están perdiendo poder en las relaciones internacionales a favor de las instituciones locales, y la migración es un tema que fomenta esta tendencia.

Facilitación del regreso de los migrantes

El regreso de los migrantes es un tema delicado en las relaciones internacionales, en particular cuando los migrantes han sido privados, han perdido o destruido sus documentos y los países de origen sospechan que los migrantes que vuelven pueden no ser nacionales de su país. Birmania y Tailandia tuvieron problemas en el pasado por este tema. Igualmente delicado es el caso de los migrantes que han solicitado asilo, los cuales se les ha denegado el estatuto de refugiados y han sido repatriados. Para evitar las tensiones, a veces resulta útil establecer acuerdos específicos sobre este punto. Por ejemplo, en junio de 2004, los Países Bajos y China firmaron un acuerdo para la repatriación de los chinos solicitantes de asilo (*Asian Migration News*, 1-15 de junio de 2004).

CONCLUSIÓN

Como resultado de la escasez de análisis por parte de especialistas en relaciones internacionales sobre la relevancia de la migración en las relaciones internacionales, en este documento simplemente se apuntan varias áreas en las que destaca esta relevancia. Tres temas fueron seleccionados para establecer la conexión entre migración y relaciones internacionales: la seguridad, el desarrollo y la gobernanza. Es necesario un trabajo mucho más riguroso para identificar los temas de investigación y la metodología.

Además, los temas también tienen que desvincularse de la imagen creada por las partes interesadas. La relación entre migración y seguridad es un buen ejemplo de ello. Incluso antes de convertirse en una preocupación para las relaciones internacionales, la migración se ha visto afectada por un proceso de fortalecimiento de la seguridad dentro de los estados. “Las amenazas ordinarias se construyen en una ‘espiral de inseguridad’ para culminar en la imagen del inmigrante como el nexo de todos los temores” (Aradau, 2001: 3). Es un ejercicio en el cual los protagonistas son los profesionales de la seguridad, pero que también es utilizado por los líderes políticos. La relación entre migración y terrorismo, enemigos que no se pueden identificar claramente y contra los cuales no se puede luchar con los métodos convencionales porque no se asocian a un Estado particular, se vuelve explosiva. Sin embargo, convertir la migración en un “asunto de seguridad” no conduce paradójicamente a un estado de “seguridad” para la sociedad, sino a un estado de mayor “inseguridad”. La migración no se puede frenar, el control de las fronteras es ilusorio y, por lo tanto, la amenaza se perpetua (Aradau, 2001: 4).

La visión de conjunto no se debe descartar. Los debates sobre un posible régimen de movilidad y seguridad salen a la superficie periódicamente. Sin embargo, todavía tienen que perfilarse muchos puntos para que estas grandes ideas tomen cuerpo. La

gestión nacional de la migración es tan cerrada y está tan bien guardada que es difícil imaginar un cambio radical a corto plazo. Se pueden alcanzar fases intermedias cuando el liderazgo recaiga sobre una potencia de primer nivel. Estados Unidos está decidido a tirar adelante las reglas internacionales relativas a los documentos de viaje y biométrica. Pero el nivel de falsificación de documentos para migrantes es tan elevado que es difícil imaginar qué nivel de éxito real tendrá una iniciativa como ésta, aunque sea limitada (Koslowski, 2004).

El tipo de cooperación que ejercen los estados en relación con la migración también tiene que examinarse más a fondo. “De hecho, hasta la fecha, la cooperación se da especialmente en la prevención de la migración” (Lahav, 2003: 102). También está pendiente un esfuerzo similar para garantizar la protección de migrantes. Si contamos el número de ratificaciones de convenciones internacionales relacionadas con la migración y lo comparamos con otros instrumentos sobre derechos humanos, tendremos una prueba evidente de este punto.

El papel de la migración en las relaciones internacionales en un mundo caracterizado por el transnacionalismo todavía reclamará una mayor atención. Sin tomar partido en el debate sobre el Estado post-Westfalia, es innegable que la migración crea comunidades que rebasan las fronteras territoriales. Esta eliminación de las fronteras avanza paralelamente a las nuevas fronteras sociales y culturales creadas dentro del Estado. Al mismo tiempo, estas comunidades transnacionales debilitan la función de territorialidad de las identidades nacionales, hacen que “la cooperación internacional sea más difícil y a la vez más urgente” (Albert and Brock, 2001: 47). Quizás este proceso no es tan evidente en Asia, donde la formación de minorías y comunidades transnacionales en un sistema migratorio estrictamente provisional no ha avanzado tanto y “los principios de Westfalia, incluida la orientación hacia la deslegitimación de las identidades y lealtades subsociales, parecen más importantes” (Heisler, 2001: 233). Pero quizás sea sólo una cuestión de tiempo.

Aunque es absolutamente imprescindible que se lleven a cabo más estudios sobre migraciones y relaciones internacionales, sería prudente no insistir tampoco demasiado en ello, en la medida en que implican la comprensión de las dinámicas de la migración: las políticas migratorias se explican mayoritariamente por las políticas internas más que por las relaciones internacionales (Meyers, 2000). Sin embargo, podría nacer un debate saludable sobre el tema, que desemboque en un análisis más profundo de la relación entre política exterior y economía política.

Las particularidades de las distintas áreas regionales añadirán otras perspectivas a la complejidad del asunto. Será conveniente tener en cuenta algunas características de Asia: el pasado colonial, las peculiaridades de sus agrupamientos regionales y la manifestación potencial de los movimientos migratorios de algunas naciones muy pobladas. Además, si el nuevo siglo será el siglo de la región del Pacífico, las relaciones internacionales no pueden ignorar a Asia y su movilidad humana.

Notas

1. Cabe destacar que la migración no se encuentra entre los ocho temas identificados en los Objetivos de Desarrollo de la ONU para el Milenio (www.developmentgoals.org). En cambio, el objetivo de reducir las barreras migratorias a los trabajadores cualificados se incluyó en la lista de proyectos del Consenso de Copenhague (Lomborg, 2004).
2. "En el año 2001, hasta el 11 de septiembre, aproximadamente 500 millones de personas entraron en Estados Unidos a través de puertos de entrada legales" (Koslowski, 2004).
3. Esta es una versión modificada de la "Solución Pacífica" adoptada por Australia contra los solicitantes de asilo, considerados por Australia como migrantes ilegales.

Referencias bibliográficas

- ALBERT, M. and BROCK, L. 'What Keeps Westphalia Together? Normative Differentiation in the Modern System of States'. En: MATHIAS, Albert; JACOBSON, David y LAPID, Yosef. *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2001. P. 29-49.
- ARADAU, Claudia. "Migration: the Spiral of (In)Security", *Rubikon*, E-Journal (marzo 2001). *Asian Migration News (AMN)* Varias publicaciones, www.smc.org.ph/amnews/amnews.htm
- CREMONESI, Marco. "Quote, poteri alle región". *Corriere della Sera* (13 de agosto de 2004).
- DELAET, D. L. *U.S. Immigration Policy in an Age of Rights*, Westport, CT: Praeger, 2000.
- HAYDUK, Ron y WUCKER, Michele. "Immigrant Voting Rights Receive More Attention", Migration Information Source, <http://www.migrationinformation.org/>, 2004.
- HEISLER, Martin O. "Now and Then, Here and There: Migration and the Transformation of Identities, Borders, and Orders". En: MATHIAS Albert, JACOBSON, David y LAPID, Yosef. *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2001. P. 225-47.
- Organización Internacional para la Migración (IOM). *The Role of Regional Consultative Processes in the Management of Migration*. Ginebra: IOM, 2001.
- KOSLOWSKI, Rey. "Possible Steps towards an International Regime for Mobility and Security", *Global Migration Perspectives*. No. 8, Comisión Global para la Migración Internacional, Naciones Unidas, 2004.
- LAHAV, Gallya. "Migration and Security: The Role of Non-state actors and Civil Liberties in Liberal Democracias". En: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, Segunda Reunión de Coordinación sobre Migración Internacional, (15-16 de octubre de 2003). P. 89-106.
- LOMBORG, Biorn. *Global Crisis, Global Solutions*, Cambridge, UK: Cambridge University Press (próxima publicación), 2004.
- MARTIN, Philip L. "Copenhagen Consensus: Challenge Paper on Population and Migration", www.copenhagenconsensus.com y para publicar en Lomborg (arriba), 2004.

- MATHIAS Albert, JACOBSON, David y LAPID, Yosef. *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2001.
- MEYERS, Eytan. "Theories of International Immigration Policy. A Comparative Analysis", *International Migration Review*. No. 34(4) (2000). P. 1245-82.
- Migration News Sheet*. Varias publicaciones, revista semanal publicada en Bruselas por el Grupo de Política Migratoria, 2004.
- PORTES, Alejandro. HALLER William y E. GUARNIZO, Luis. *Transnational entrepreneurs: The Emergence and Determinants of an Alternative Form of Immigrant Economic Adaptation*, Economic and Social Research Council, Transnational Community Programme, WPTC-01-05, 2001.
- ROCHE, Jean-Jacques. *Le relazioni internazionali. Teorie a confronto*, Bolonia: Il Mulino, 2000.
- TZENG, Rueyling. "International labor migration through multinational enterprises", *International Migration Review*. No. 29(1) (1995). P. 139-54.
- WEINER, Myron. "On International Migration and International Relations". *Population and Development Review*. Vol. 2(3) (1985). P. 441-55.
- WEINER, Myron, "Security, Stability and International Migration". *International Security*. No. 17(3). P. 91-126. Véase también Weiner, Myron (ed.) 1993, *International Migration and Security*, Boulder, CO: Westview Press, 1993.