

Hay que hacerse a la idea de que hemos de convivir con las migraciones, desechando la suposición de que sea un problema que pueda desaparecer.

## **LAS MIGRACIONES MASIVAS, UN DESAFÍO POLÍTICO<sup>(1)</sup>**

---

Por Kevin F. McCarthy

**A**

unque la expulsión de Adán y Eva del Paraíso permite considerarlos como los primeros emigrantes del mundo, la preocupación general por los movimientos migratorios internacionales es un fenómeno relativamente reciente. Ello es especialmente cierto en el mundo desarrollado, en el que los caracteres que recientemente ha adquirido el fenómeno han intensificado la conciencia pública del problema, produciendo una inquietud sobre las consecuencias que, a largo plazo, se derivarán de estas corrientes, y dando lugar a la aparición de movimientos políticos y sociales que abogan por un frenazo a la inmigración o, al menos, por que sea severamente limitada.

El consiguiente revuelo político se está produciendo no sólo en países que tradicionalmente han limitado el acceso a la migración internacional, sino también en aquellos que tienen una tradición de acogi-

---

(1) Las opiniones y conclusiones expresadas en este escrito son las propias del autor y no deben considerarse como representativas de la Rand Corporation o de cualquiera de sus patrocinadores. Quiero destacar la ayuda de mis colegas en la Rand, David Ronfeldt y Georges Vernez, por sus valiosos comentarios y sugerencias sobre el borrador de esta ponencia. Muchos de los principios políticos aquí expuestos están basados en mis discusiones con ellos. Este texto corresponde a la ponencia básica presentada en el Simposio Internacional sobre "Los problemas de la inmigración en Europa", organizado recientemente por la FUNDACION DIALOGOS.

---

da. Ante el desafío que representan estas cuestiones, las soluciones efectivas parecen cada vez más difíciles de formular. Muy a menudo, las que satisfacen un determinado conjunto de intereses son incompatibles con otros, y, de igual modo, soluciones que promueven una serie de objetivos políticos parecen oponerse a otros.

La premisa central de este análisis es que tales fenómenos muestran un nuevo entorno internacional en el que el control meramente nacional de la inmigración se ha ido haciendo imposible. En vez de un asunto interno, la inmigración se está convirtiendo en otro de los hilos de la telaraña que entrelaza de modo inextricable a todas las naciones en el establecimiento del tejido de las nuevas relaciones internacionales. De hecho, la inmigración es uno de esos fenómenos que afectan cada vez más a la capacidad de los gobiernos para reconocer y alcanzar sus objetivos. En otras palabras, la inmigración presenta estrechas semejanzas con otros fenómenos, como la inversión o la tecnología.

Centrándome en los EE.UU., pero haciendo referencia a la experiencia europea, comenzaré describiendo el entorno cambiante de la política de inmigración de los EE.UU., para tratar luego sus causas y sus consecuencias; finalmente, sugeriré algunos principios generales para enfrentarnos con estos desafíos.

## **El entorno político cambiante**

Es corriente distinguir entre la migración de trabajo por motivos económicos y la migración de refugiados por motivos políticos. Las políticas nacionales respecto al primer caso generalmente han estado basadas en consideraciones económicas; por otro lado, las políticas de refugiados han estado guiadas tradicionalmente por consideraciones políticas, especialmente de política exterior. Debido a las diferencias entre estas dos áreas políticas vamos a considerar sus contextos políticos de forma separada.

Los EE.UU. son una nación y una economía construidas por inmigrantes. Sin embargo, nuestras políticas de inmigración no han favorecido la migración laboral. Por el contrario, la mayoría de los inmigrantes han sido admitidos sin considerar ni su capacidad laboral ni las condiciones del mercado de trabajo norteamericano, y, además, de modo permanente en vez de temporal. Históricamente, la mayoría de estos inmigrantes vinieron desde Europa, ayudados por una serie de cuotas de origen nacional que limitaron severamente las oportunidades de migración para los no europeos. Pese a la política favorecedora de los inmigrantes permanentes, los EE.UU. reclutaron un número sustancial de trabajadores agrícolas temporales como parte del programa "Bracero" en la postguerra. Este programa, que llegó a admitir más de 400.000 trabajadores anuales en su momento cumbre, se parecía mucho a los programas europeos de *Gastarbeitern*. Ambos programas fueron diseñados para cubrir una escasez "a corto plazo" de mano de obra poco cualificada. En ambos casos se asumía que los inmigrantes podrían ser repatriados cuando su trabajo ya no fuese necesario y que se podrían reclutar más varones sin familia para facilitar su repatriación. Ambos centraron su reclutamiento en economías menos desarrolladas, bien dentro o bien adyacentes a su propia región -un procedimiento que contrasta notablemente con recientes políticas de trabajadores invitados en los Estados del Golfo, que han centrado su búsqueda de mano de obra temporal en los países más lejanos del Sur y lejano Oriente de Asia. Finalmente, en ambos casos hubo una coordinación formal de los países receptores con los países de origen.

A mediados de los 60, los EE.UU. habían rediseñado ya estas políticas de dos maneras: en primer lugar, bajo la presión de los sindicatos y de los aliados de éstos, cerraron el programa "Bracero". En segundo lugar, reestructuraron la ley básica de inmigración eliminando las antiguas cuotas de origen nacional y asignando la mayor prioridad a nuevos inmigrantes que tuvieran lazos familiares con residentes actuales. En esencia, los EE.UU. abandonaron la migración de mano de obra temporal en favor del establecimiento permanente de familias, y abrieron la puerta a los inmigrantes procedentes del mundo menos desarrollado. Algunos de los efectos de estas políticas estaban previstos; otros, no. Como se pretendía, se abrió la puerta a la migra-

---

*Ante el desafío de estas cuestiones,  
los políticos parecen encontrar cada vez  
más difícil plantear soluciones efectivas*

ción masiva procedente del mundo menos desarrollado, en particular a los inmigrantes de Latinoamérica y Asia, y la composición de los flujos de inmigrantes cambió de manera muy acusada. Con anterioridad a la aprobación de la ley de 1965, menos del 30% de los inmigrantes de los EE.UU. procedían de Latinoamérica o Asia. Hoy este porcentaje es superior al 90%. Sin embargo, no estaba previsto el lento, pero constante incremento en el tamaño del flujo de inmigración, producido como consecuencia de las disposiciones de la ley relativas a la reunificación familiar. A medida que los inmigrantes recientes obtenían la ciudadanía, mandaban a buscar a los miembros de la familia que habían dejado atrás, creando lo que se ha venido a llamar el "efecto bola de nieve" de la ley de 1965. Por último, con estas políticas se disparó una cadena totalmente inesperada de inmigración ilegal a gran escala, que inicialmente procedía de México, y, más recientemente, de un amplio abanico de países menos desarrollados.

Este último punto merece una mención especial, porque demuestra la creciente complejidad de la política de inmigración. Pese a que la suspensión del programa "Bracero" terminó oficialmente con los derechos legales de entrada de los trabajadores temporales, no terminó en absoluto con la necesidad de empleo de los inmigrantes ni con la necesidad, por parte de los empleadores, de mano de obra con salarios bajos. A medida que muchos extranjeros -ayudados por sus patrones- se establecían permanentemente en los EE.UU., empezó una cadena de inmigración secundaria, al trasladarse al norte los miembros de la familia para reunirse con sus maridos, padres y hermanos. Además, al hacer efectivamente imposible la entrada legal en los EE.UU. para trabajadores mexicanos poco cualificados y sin parientes en Norteamérica, estas políticas básicamente convirtieron lo que había sido un movimiento legal y estacional en otro -ilegal y permanente- de trabajadores. Sin embargo, como que México había llegado a depen-

der de la inmigración a los EE.UU., convertida en fuente de remesas y en válvula de escape para una población rápidamente creciente, los funcionarios estadounidenses fueron cautelosos a la hora de hacer cumplir con rigor las leyes de inmigración, por miedo al impacto en las relaciones entre EE.UU. y México. Finalmente, estas políticas ayudaron a engendrar una infraestructura de inmigración ilegal en la región fronteriza entre México y los EE.UU., que ha sido utilizada después por un conjunto muy diferente de inmigrantes indocumentados. Estas dificultades, por supuesto, son semejantes a las afrontadas por las naciones de la Europa Occidental, cuando intentaron terminar con sus programas de trabajadores temporales invitados (*Gastarbeitern*) a principios de los años 70.

Cuando los efectos plenos de estos cambios de política empezaron a sentirse en los años 80 y cuando el crecimiento económico no pudo proseguir al ritmo -más rápido- de las décadas precedentes, los EE.UU. modificaron de nuevo sus políticas de inmigración. En primer lugar, se establecieron nuevos controles para reducir la inmigración ilegal, prohibiendo la contratación de indocumentados, mientras se otorgaba una amnistía a los ya instalados. Pese a que este enfoque se presentó como un cambio radical respecto a políticas precedentes, no ha tenido un éxito notable. Además, al tiempo que ha crecido la preocupación sobre los niveles de cualificación de los inmigrantes recientes, se han tomado medidas para aumentar la inmigración de *entrepreneurs* y de inmigrantes altamente cualificados. Sin embargo, no ha habido intentos de alterar la composición étnica del flujo de inmigrantes.



## Migración Política

La política norteamericana respecto a los refugiados ha apoyado generalmente los objetivos de su política exterior. Como secuela de la IIª Guerra Mundial, ese apoyo consistió en asignar prioridad a dos grupos: individuos disidentes del Oriente Medio y cualquiera que escapase de un país comunista. De hecho, los EE.UU. -a diferencia de

---

las Naciones Unidas- definían como refugiado a cualquiera que cumpliera alguno de estos dos criterios. Esta definición sirvió a dos objetivos fundamentales de la política exterior de los EE.UU.: eliminar una población potencialmente desestabilizadora (desplazada) del Oriente Medio y crear problemas a los soviéticos y a sus aliados. Sin embargo, para ello no se requería la admisión de un gran número de refugiados, ya que el bloque soviético controlaba estrechamente la emigración y la distancia limitaba eficazmente el acceso a la mayoría de los orientales. Como resultado, la mayor parte de los refugiados vinieron a los EE.UU. a título individual o en pequeños grupos. Además, los que fueron capaces de llegar representaban a menudo la élite de sus países de origen.

Los EE.UU. experimentaron algunas entradas a gran escala de refugiados, pero se produjeron casi exclusivamente por las grandes crisis en el mundo comunista. Los ejemplos más notables fueron los de los refugiados húngaros después de la sublevación de 1956, la huida de cubanos a Miami tras la llegada al poder de Castro (1960), y la expatriación de checos tras la represión soviética de la Primavera del 67.

En resumen, el flujo de refugiados a los EE.UU. desde el final de la guerra hasta principios de los años 70 ha tenido tres características distintivas. Primero fue pequeño y fácilmente regulable, pues los refugiados entraban, en su mayoría, solos o en pequeños grupos. Después, al limitar la condición de refugiado a aquellas personas que desertaban de países con fronteras estrechamente controladas, esta política distinguía de hecho entre países de migración laboral y países de migración política. Ello facilitaba la distinción entre refugiados e inmigrantes. Más tarde, como la condición de refugiado quedaba limitada a aquellos disidentes de países continentales lejanos de los EE.UU., los EE.UU. nunca figuraron como país de asilo preferente.

A finales de los años 70 esta situación había cambiado drásticamente. El colapso de los clientes de los EE.UU. en el Sudeste asiático desencadenó una salida masiva de refugiados que escapaban de los comunistas triunfantes. Al éxodo inicial de oficiales sudvietnamitas y camboyanos sucedió el éxodo bastante diferente y masivo, de la

"Boot People". Pese a que EE.UU. hizo un llamamiento al esfuerzo internacional para conseguir aumentar a los inmigrantes, terminó siendo el destino principal en la región, por la presión de nuestros aliados, que amenazaron con cortar los flujos para no terminar siendo el destino final de los refugiados. A principios de los años 80, más de un millón de refugiados sudasiáticos habían sido repuestos en los EE.UU. -una consecuencia en ningún modo prevista cuando los EE.UU. mandaron sus primeros "consejeros" a la región-. Simultáneamente, los EE.UU. se encontraron siendo el país de asilo preferente para los haitianos disidentes de Duvalier y para la flotilla de cubanos que embarcaron en la Bahía de Mariel. En combinación con una oleada de migración indocumentada procedente de México, todo esto hizo que el Fiscal General de los EE.UU. declarara que los EE.UU. "habían perdido el control de sus fronteras". Además, la inserción por Castro de criminales e inadaptados sociales en las filas de "los marielitos" cuestionó la capacidad de los EE.UU. para controlar qué inmigrantes obtendrían la entrada.

Esta capacidad fue cuestionada aún más cuando, tras adoptar en 1980 la definición de asilado político dada por las Naciones Unidas, los EE.UU. se encontraron con ataques políticos y judiciales domésticos, relativos a su aparente trato diferenciado discriminatorio entre los inmigrantes que escapaban de países comunistas del Este de Europa, y los inmigrantes que escapaban de conflictos políticos en Centroamérica. Mientras que a los primeros se les concedía el status de refugiado político de forma casi automática, a estos últimos se les requería probar con certeza que su miedo a la persecución era un miedo fundado y que no eran simples inmigrantes económicos. Este control político y judicial, la distinción política entre refugiado e inmigrante laboral, se ha hecho cada vez más difícil de delimitar y, en parte como consecuencia de ello, un número creciente de inmigrantes ha empezado a solicitar la condición de asilado.

Finalmente, el reciente colapso de la Unión Soviética y de los regímenes comunistas de la Europa del Este ha complicado doblemente la situación. A medida que estos países han relajado sus trabas a la emigración, la lista de posibles inmigrantes se ha ampliado de hecho y en el proceso se ha vuelto dificultosa la distinción entre refugiados e

---

*La política de asignación es de  
una complejidad creciente*

inmigrantes. Además, la explosión en estos Estados de una serie de rivalidades étnicas latentes ha producido conflictos violentos. El resultado no sólo ha sido una lista mucho mayor de candidatos a refugiados, sino también crecientes llamamientos para que los EE.UU. adopten una posición de principio para resolver estos conflictos -un compromiso que inevitablemente creará presiones para recolocar a estos inmigrantes-.

Como respuesta a estos acontecimientos, la política de los EE.UU. hacia los refugiados ha cambiado tanto oficial como oficiosamente. El Presidente Clinton, por ejemplo, ha anunciado recientemente medidas políticas que perfeccionarán el proceso de asilo y limitarán el derecho de apelación de los solicitantes. Tal vez es más significativo, como lo demuestran los esfuerzos para interceptar a los inmigrantes chinos y haitianos en el mar, que los EE.UU. estén intentando evitar cada vez con más ahínco convertirse en un país de asilo preferente. De igual modo -y al contrario que en experiencias anteriores- los EE.UU. parecen estar favoreciendo soluciones locales a situaciones como las de Bosnia y Somalia, en vez de buscar la recolocación de los disidentes desplazados de estos países.

Esta evolución parece que tiene paralelismos en la Europa Occidental. Inmigrantes de antiguos Estados, clientes de los EE.UU. han solicitado ayudas de los EE.UU., del mismo modo que los residentes de antiguas colonias europeas han solicitado ayudas a los gobiernos de las antiguas metrópolis. La tormenta política en el hemisferio occidental, que ha convertido a los EE.UU. en un país de asilo preferente tiene reflejo en Europa. El uso de los inmigrantes por parte de Castro como arma política tiene paralelismo directo con las políticas de la antigua RDA, cuando admitía inmigrantes del Tercer Mundo que más tarde eran enviados a Berlín Occidental. El colapso del bloque soviético ha creado más problemas inmediatos para Europa que para los EE.UU., por supuesto. Ambas áreas han sido testigos del creciente nú-



mero de demandas de asilo político por inmigrantes que no podían acceder a la condición de inmigración regular. Por último, en ambas áreas se ha observado una creciente presión política para acabar con la inmigración indocumentada y para limitar severamente el número de refugiados políticos que admiten.

## **Independencia e inmigración como flujo global**

Tanto si se centran en los factores que empujan a los inmigrantes a los destinos deseados como en los que les arrastran lejos de sus países de origen, casi todos los estudiosos de la inmigración coincidirán en que la inmigración internacional (tanto económica como política) está ocasionada por las disparidades en las condiciones sociales, económicas y políticas entre las naciones. Sin embargo, aunque la actual disparidad de los niveles de vida entre los países puede ser una condición necesaria para la masiva inmigración internacional, esta disparidad no es ni mucho menos un fenómeno nuevo y, por lo tanto, no es seguramente el único motor que alienta los actuales comportamientos migratorios.

Los actuales modelos de inmigración parecen estar más relacionados con la creciente interdependencia de la economía mundial y con el desarrollo del transporte y las comunicaciones, que ha reducido sustancialmente el coste del traslado de información, de personas, de capital y de bienes a través de las fronteras nacionales.

Pese a que este fenómeno de interdependencia es bien conocido y está ampliamente documentado, no se ha prestado suficiente atención al papel que desempeña en la promoción de la inmigración. De hecho, la inmigración puede considerarse como uno más entre los muchos flujos globales que esta interdependencia ha generado. Los flujos globales se definen como movimientos a gran escala de información, tecnología, dinero, objetos físicos, personas y otras entidades a través de las fronteras nacionales. Son el resultado de la interdependencia, y a su vez, fomentan el crecimiento de ésta. Estos flujos sirven

---

*La distinción política entre refugiado  
e inmigrante laboral se ha hecho  
cada vez más difícil de delimitar*

a multitud de propósitos: económicos, militares, políticos, sociales, informativos y humanitarios. Por ejemplo: el intercambio de ayuda exterior entre países puede servir a una gran variedad de propósitos, del mismo modo que los flujos migratorios. Consideremos, por ejemplo, el éxodo cubano de Mariel. Este flujo sirvió a objetivos políticos de ambos países, al apaciguar las demandas de los cubano-americanos de los EE.UU. y demostrar el descontento de los cubanos con el régimen de Castro. Castro, por su parte, pudo infiltrar inadaptados sociales y otros, y de este modo hacerles una jugarreta a los americanos. Además de estos objetivos geopolíticos, los intereses humanitarios, económicos y sociales de los refugiados y sus familiares también se vieron afectados.

Los flujos globales comprometen a multitud de actores, tanto gubernamentales como privados. Un flujo de trabajadores temporales procedente de México hacia los EE.UU., por ejemplo, implica a los propios trabajadores, a los funcionarios de los EE.UU. responsables de regular los flujos, a los empleadores que contratan a los trabajadores, y al gobierno mexicano, que se verá aliviado en el desempleo y se beneficiará con los dólares que los trabajadores llevarán de vuelta a casa.

Al mismo tiempo, estos flujos pueden perjudicar los intereses de las partes no directamente implicadas: trabajadores de los países receptores que pueden ser desplazados, empleadores en los países de origen cuyas nóminas pueden elevarse si los flujos causan una escasez de mano de obra y, quizá, inmigrantes de otros países que consecuentemente pierden su oportunidad de inmigrar.

Los flujos globales comparten una dinámica subyacente que tiene su origen en desequilibrios. Inicialmente, los flujos de capital y tecnología están arraigados en las disparidades internacionales en el sumi-

nistro y mezcla de factores de producción que permiten su uso más productivo en otra parte cualquiera. Igualmente, las diferencias en los niveles de ingresos, oportunidades de empleo y condiciones políticas posibilitan a la gente el mejorar su bienestar mediante la emigración.

Una vez en marcha, los flujos incrementan otros flujos. Por ejemplo, el intercambio global de bienes y tecnología promueve mejoras en el transporte, que hacen más fácil y barato incrementar otros flujos. El flujo de información a través de los satélites de comunicaciones fluye en dos direcciones: al tiempo que proyecta la pobreza de aquellas regiones en los salones del mundo desarrollado también proporciona a las gentes de aquellas regiones un vistazo a la riqueza del mundo desarrollado y, por lo tanto, un motivo para inmigrar.

Y a medida que el precio del transporte y la comunicación se abarata en relación a otros bienes, la gente estará más dispuesta a emigrar ya que el traslado será más barato y más fácil mantener contacto con los amigos y la familia que quede atrás.

Una vez iniciados los flujos de inmigración, tienden a autopropagarse y se hacen difíciles de controlar. Hemos visto esto en repetidas ocasiones en el fracaso de los países desarrollados para acabar con la inmigración ilegal de países que anteriormente suministraban trabajadores temporales. En la medida en que los inmigrantes iniciales permanezcan, se establecerán una serie de inmigraciones encadenadas, ya que la gente tiende a concentrarse en aquellos lugares en los que sus amigos y familiares ya se han abierto camino. De hecho, una vez que el flujo inicial ha generado un stock significativo de inmigrantes, este stock se convierte en un imán para atraer más flujos.

La interdependencia implícita en los flujos globales significa que todas las partes tienen intereses en el sistema de intercambio; pero el desequilibrio que marcan los flujos globales crea asimetrías en la naturaleza de esta dependencia que la parte más poderosa puede explotar aunque sólo sea en el sentido de ignorar los problemas de la parte más débil. Por ejemplo, lo que para los EE.UU. puede ser un pequeño ajuste en sus cuotas de inmigración, puede provocar una considerable alarma en los países caribeños, para los que tal cambio pue-

---

*Una vez iniciados, los flujos de  
inmigración tienden a consolidarse  
y se hacen difíciles de controlar*

de representar una reducción importante en la emigración. Pero la naturaleza de estas dependencias es a veces menos predecible. Por ejemplo, los EE.UU. fueron forzados a asumir un papel principal en el reasentamiento de los refugiados del Sudeste asiático después de que sus aliados, con los que mantenía intereses de seguridad específicos, amenazaran con cerrar sus fronteras a los refugiados si no recibían garantías de que esos refugiados serían admitidos de modo permanente en alguna otra parte.

Este marco de flujos globales ayuda a entender la creciente complejidad de los asuntos de la inmigración, y las dificultades que tienen los enfoques políticos que consideran la inmigración como un asunto puramente doméstico. Por el contrario, como un elemento más en una red de flujos entre naciones, los flujos migratorios serán tanto fijados y determinados como ayudarán a establecer y modelar las políticas de otras áreas.

El ejemplo más claro de los aspectos geopolíticos de la inmigración viene dado como consecuencia de las intervenciones militares y políticas señaladas anteriormente, es decir, el compromiso de los EE.UU. en Vietnam y en las colonias europeas del Tercer Mundo. Tales intervenciones pueden conducir a inmigraciones no previstas cuando las circunstancias que motivaron el compromiso inicial cambian. Sin embargo, la no intervención en conflictos potenciales también puede disparar los flujos de inmigración, como parece estar ocurriendo en Bosnia actualmente. De hecho, una de las justificaciones dadas para la intervención de los EE.UU. en El Salvador fue que la no intervención hubiese ocasionado un torrente de refugiados hacia los EE.UU.

Por supuesto, tales conexiones no están limitadas a la intervención militar. Pese a que el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica

(NAFTA) excluye explícitamente las cuestiones de inmigración, no hay duda de que los asuntos de inmigración jugaron un papel destacado en la motivación del acuerdo. De hecho, los partidarios del NAFTA a menudo afirman que la solución a largo plazo para la inmigración indocumentada de México hacia los EE.UU. se encuentra en el tipo de desarrollo económico que el Tratado de Libre Comercio promovería. Similarmente, el derecho de los ciudadanos turcos a moverse libremente por Europa es considerado fundamental para determinar si a Turquía se le concederá el ingreso en la Unión Europea.

El crecimiento del comercio y de la inversión más allá de las fronteras nacionales actúa como estímulo para la inmigración, ya que las mejoras en los medios de comunicación y transporte que tales flujos provocan conducen directamente a más información y acceso entre los países. Algunos observadores de este fenómeno han afirmado que la inmigración de mano de obra entre los países desarrollados de baja tasa de crecimiento poblacional y los países del mundo menos desarrollado con altas tasas de crecimiento de la población es un subproducto natural de la creciente división internacional del trabajo. De hecho, algunos han ido tan lejos como para afirmar que el derecho de los países desarrollados para exportar bienes y capital a los países menos desarrollados debería depender del derecho de estos últimos a exportar su exceso de mano de obra al mundo desarrollado.

Sin embargo, si bien la división internacional del trabajo ha generado más coproducción internacional, también ha alterado la percepción de que el acceso a una mano de obra barata constituye una ventaja comparativa en la economía internacional. De hecho, la disponibilidad de esa mano de obra barata, particularmente si es importada, puede refrenar la innovación tecnológica y la inversión, que parecen ser crecientemente necesarias para una economía altamente desarrollada. Ciertamente, la experiencia de coproducción de las multinacionales en los países en desarrollo sugiere que la inversión y la innovación son mucho más importantes para el éxito económico que la mano de obra barata por se.

Por supuesto que a veces se da una consideración explícita a las potenciales consecuencias inmigratorias de decisiones de política ex-

---

*Una de las justificaciones dadas para la intervención de los EE.UU. en El Salvador fue que la no intervención hubiese ocasionado un torrente de refugiados hacia los EE.UU.*

terior. Sin embargo, no hay garantía de que estas implicaciones sean estudiadas detenidamente. El Presidente Carter, por ejemplo, tomando la política americana con la Unión Soviética como modelo, presionó al entonces primer ministro chino Chou-En-Lai para que aflojase las restricciones a los ciudadanos chinos que quisieran emigrar. A lo que el primer ministro le respondió: ¿Cuántos millones de chinos están dispuestos a aceptar los EE.UU.?

Anteriores flujos de migración pueden mezclar estas conexiones. Por ejemplo, en los EE.UU. fuertes grupos de presión anticastristas y pro-israelitas controlan estrechamente y presionan al gobierno para que adopte medidas que apoyen sus posiciones. Además, los inmigrantes frecuentemente han continuado con viejas animosidades en sus nuevos países, verbigracia, turcos y griegos. Tales vínculos, sin embargo, pueden también promover lazos económicos crecientes entre países y facilitar la afluencia de capital y comercio, tal y como ha ocurrido en el caso de las inversiones en los EE.UU. por parte de ciudadanos chinos temerosos de las consecuencias que acarreará la devolución de Hong Kong a la República Popular China.



## **Algunos principios políticos**

La preocupación por la inmigración y los alborotos políticos domésticos que engendra han dado lugar, de modo no sorprendente, a una serie de propuestas de política de inmigración. Fundamentalmente estas propuestas se han centrado en el modo de ralentizar el flujo de inmigrantes procedentes de los países menos desarrollados a los más desarrollados. Al menos en los EE.UU., el énfasis de tales propuestas se ha puesto en acciones de cumplimiento y regulación a cor-

to plazo comprendidas dentro de las competencias de las diferentes agencias relacionadas con la inmigración. Dada la experiencia pasada, no parece probable que tales enfoques lleguen a ofrecer solución alguna a largo plazo para el problema. En cambio, se necesita un nuevo enfoque que construya sobre la perspectiva de un flujo global. A continuación señalaré algunos principios clave para tal enfoque.

Primero, la inmigración debe ser considerada como un área política interconectada en vez de independiente y deberá prestarse especial atención a las consecuencias de decisiones en otras áreas para la inmigración. De igual modo los políticos deberán estar alerta y prevenir los efectos desbordantes de la inmigración.

Segundo, la inmigración deberá considerarse como un problema con el que hay que convivir, como la economía o la política exterior, en vez de como un problema que podría evitarse tal como ha sido enfocado tradicionalmente en los EE.UU. Este principio sugiere la necesidad política de inmigraciones flexibles que puedan adaptarse al dictado de las circunstancias económicas y políticas internacionales.

Tercero, los gobiernos necesitan identificar los límites a su capacidad para hacer cumplir sus leyes de inmigración, especialmente en lo relativo a la inmigración ilegal. De hecho, la reflexión anterior sugiere que las naciones tendrán que darse cuenta cada vez más de que no pueden regular los flujos de inmigración de modo unilateral y deberán ser sensibles no sólo a sus propias debilidades sino también a los efectos desbordantes de sus políticas en otros países.

Cuarto, los gobiernos deberán asumir que es mucho más fácil iniciar un flujo de inmigración que detenerlo. Tal como sugieren las experiencias europeas y de los EE.UU., la mayoría de los programas de trabajadores temporales no son temporales. De este modo, los políticos deberían considerar cuidadosamente antes de establecer medidas o tomar decisiones cuyas políticas de inmigración a largo plazo puedan ser no deseadas.

Quinto, no hay garantía de que utilizar la inmigración como válvula de escape para aliviar un problema político a corto plazo vaya a

---

proporcionar una solución al problema de fondo. De hecho, como hacen pensar las dificultades planteadas por los palestinos para una solución a largo plazo en Oriente Medio, la inmigración masiva para resolver problemas políticos inmediatos puede incluso perpetuar esos problemas.

Sexto, dado que la demanda de migración hacia los países desarrollados excede la capacidad y voluntad de estos países de absorber a estos potenciales inmigrantes, los países desarrollados deben dar prioridad a las soluciones regionales para la migración Norte-Sur. Este principio sugiere que debe darse preferencia a los vecinos regionales con los que los países desarrollados ya han establecido acuerdos económicos y sociales para asignar cuotas de inmigración. Este enfoque es coherente no sólo con los programas tradicionales de trabajadores temporales, sino también con la que parece ser creciente importancia de los bloques económicos regionales.

Finalmente, a medida que los problemas de la inmigración continúan asumiendo un papel cada vez más destacado en las cuestiones internacionales, y que las soluciones unilaterales y quizá incluso bilaterales a estas cuestiones se enfrenten a mayores retos, es más probable que se demanden soluciones internacionales a estos problemas. Pese a que las naciones continuarán desarrollando políticas nacionales de inmigración, los problemas migratorios no tienen solución a ese nivel.

Habrà, por supuesto, grandes escollos domèsticos para tales enfoques que bien pueden desafiar las nociones tradicionales de soberanía, pero la inmigración es un asunto internacional que requerirá acuerdos internacionales para ser regulada de manera efectiva. ■