



INCIPE

INSTITUTO DE CUESTIONES INTERNACIONALES
Y POLÍTICA EXTERIOR

Los nuevos retos de las migraciones
internacionales. Perspectivas y prioridades
de las políticas migratorias en
Norteamérica, Europa, Japón y la
Comunidad Internacional

**DORIS M. MEISSNER, ROBERT D. HORMATS, ANTONIO GARRIGUES
WALKER, SHIJURO OGATA**

Instituto De Cuestiones Internacionales y Política Exterior

Ensayo INCIPE nº 5. 1993.

Autores

Informe para la Comisión Trilateral

DORIS M. MEISSNER, redactora del informe, es desde junio de 1993 (poco después de terminar este informe) Comisaría del Servicio de Inmigración y Naturalización de los EE. UU. por nombramiento del presidente Clinton. Anees, desde 1986, fue Directora del Programa sobre Política de Inmigración en el Carnegie Endowment for International Peace. Graduada por la Universidad de Wisconsin (B. A. en 1963 y M. A. en 1969), fue becaria de la Casa Blanca en la Oficina del Fiscal General de los EE. UU. De 1977 a 1980 ocupó diversos cargos en el Departamento de Justicia, y en 1981 ingresó en el Servicio de Inmigración y Naturalización, donde desempeñó distintos cargos adjuntos al Comisario hasta dejar la Administración en 1986.

ROBERT D. HORMATS, jefe del proyecto, es miembro de Goldman, Sachs & Co desde 1982, y en la actualidad es Vicepresidente de Goldman Sachs Internacional. Titulado por la Universidad de Tufts (B. S. en 1965) y la Fletcher School of Law and Diplomacy (M. A. y Ph. D. en 1970). Cuenta con una larga experiencia en la Administración estadounidense, primero como técnico economista en el Consejo de Seguridad Nacional (1969-73 y 1974-77), luego en la división económica de la Secretaría de Estado (1977-79) y como Embajador-Representante Comercial (1979-81), y de nuevo en la división económica de la Secretaría de Estado (1981-82).

ANTONIO GARRIGUES WALKER es socio director de J & A Garrigues, despacho de abogados con oficinas en Madrid, Barcelona, Bruselas, Nueva York, Marbella, Oviedo, Lisboa y Sevilla. Es Asesor Especial del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, Vicepresidente de la Internacional Liberal y ex Presidente de la Asociación Mundial de Abogados.

SHIJURO OGATA ha servido la mayor parte de su carrera (1950-86) en el Banco de Japón, donde llegó a ser Vicegobernador para Asuntos Internacionales (1984- 86). De 1986 a 1991 desempeñó el cargo de Vicegobernador del Banco Japonés de Desarrollo, y en la actualidad es asesor de Yamaichi Securities. Se educó en la Universidad de Tokio (graduado en Derecho en 1950) y en la Fletcher School of Law and Diplomacy. Está casado con Sadako Ogata, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados. Fue coautor del informe para la Comisión Trilateral International Financial Integration: The Policy Challenger publicado en 1989.

El proceso Trilateral

El siguiente informe es responsabilidad conjunta de sus cuatro autores. La redacción correspondió a Doris Meissner. Este proyecto empezó en 1991-1992 con la creación de un grupo de trabajo de la Comisión Trilateral sobre migraciones y refugiados, presidido por Robert Hormats. Doris Meissner fue uno de los expertos o miembros de la Trilateral que prepararon comunicaciones individuales para el grupo de trabajo. La mayoría de éstas se discutieron en un seminario celebrado en Nueva York a principios de 1992. Robert Hormats preparó entonces una nota provisional que se repartió entre todos los miembros de la Trilateral y fue documento de debate en la reunión anual de Lisboa, en abril de 1992. La "Nota Provisional" de Hormats fue a continuación publicada por la Comisión Trilateral junto con otros trabajos individuales en un volumen titulado *Working Group Papers 1991-1992*. El desarrollo del proyecto en 1991-1992 fue generosamente patrocinado por el Japan Foundation Center for Global Partnership.

La nueva fase del proyecto, en 1992-1993, bajo los generosos auspicios de la Andrew W. Mellon Foundation, se ha concentrado en la preparación del presente informe. Las consultas han sido particularmente activas en Europa. Antonio Garrigues Waiker y Paúl Révay se reunieron en tres ocasiones con el "Grupo de Bruselas", en el Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Refugiados de Bruselas: el 29 de junio y el 9 de septiembre de 1992, y el 20 de enero de 1993. Algunos miembros europeos participaron en un seminario con los autores en Dublín, el 25 y 26 de octubre de 1992, inmediatamente después de la reunión de otoño del Grupo Europeo de la Comisión Trilateral. Los autores se reunieron posteriormente, el 8 y 9 de febrero de 1993, en Ginebra, donde efectuaron algunas consultas externas y revisaron con detalle los distintos capítulos del informe. En Norteamérica, Doris Meissner se entrevistó con miembros canadienses de la Trilateral y representantes del gobierno en Ottawa, el 3 de diciembre de 1992. Robert Hormats y Doris Meissner analizaron el borrador del informe con una serie de expertos y miembros de la Trilateral norteamericanos en Washington, el 16 de febrero de 1993.

El borrador final del informe fue sometido a debate en la reunión anual de la Comisión Trilateral de Washington, del 27 al 29 de marzo de 1993. Después de la reunión de Washington se recibieron todavía algunas observaciones útiles. Los últimos retoques previos a la publicación se añadieron en junio de 1993, poco antes del nombramiento, por el presidente Clinton, de Doris Meissner como nueva directora del Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos.

La Comisión Trilateral agradece en particular la ayuda e indicaciones proporcionadas a lo largo del proyecto por Sadako Ogata, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados. La señora Ogata se dirigió a los miembros de la Comisión en sus reuniones anuales de abril de 1991 (Tokio) y abril de 1992 (Lisboa), y en la reunión del Grupo Europeo de octubre de 1992. Los autores del informe consultaron su opinión en Ginebra, el 8 de febrero de 1993.

Aunque son los autores y sólo ellos los responsables del análisis y las opiniones vertidos en el informe, en su trabajo recibieron la ayuda de otras muchas personas, en las reuniones mencionadas y en otras consultas. Las personas consultadas hablaron por sí mismas y no como representantes de las instituciones a que están asociados. Entre los consultados o participantes de algún modo en el informe figuran los siguientes:

Ruprecht von Arnim, delegado regional, Oficina Regional para las Instituciones Europeas del ACNUR. Bruselas;

Paúl Balaran, coordinador de programa, Asuntos Internacionales, Fundación Ford;

Piero Bassetti, presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Milán, ex miembro de la Cámara. de Diputados de Italia;

Ritt Bjerregaard, miembro del Parlamento de Dinamarca, presidenta del Grupo Parlamentario Social Demócrata, ex ministra de Educación y ex ministra de Asuntos Sociales', Geraid K. Bouey, ex gobernador del Banco de Canadá;

Richard Conroy, presidente de Conroy Petroleum, miembro del Senado de Irlanda;

Alain Cotta, profesor de Economía y Gestión, Universidad de París;

Ian Deans, presidente del Consejo Canadiense de Relaciones del Servicio Público;

Jean Deflassieux, presidente del Banque des Echanges Internationaux, Presidente Honorario del Crédit Lyonnais, París;

Roberc De Vecchi, director ejecutivo del International Rescue Committee, Nueva York;

Peter C. Dobell, director del Centro Parlamentario de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior, Ottawa;

Luise Driike, directora para Asuntos Europeos en el ACNUR, Bruselas;

Gordon Fairweather, ex presidente del Consejo de Inmigración y Refugiados de Canadá;

Julio Peo, presidente de Consultores de Comunicación y Dirección, Madrid;

Dennis Gallagher, director ejecutivo del Grupo de Política de Refugiados, Washington;

John Gilbert, miembro del Parlamento Británico;

Alian Gotlieb, vicepresidente del Grupo Norteamericano de la Comisión Trilateral, ex Embajador de Canadá en los Estados Unidos; ex viceministro de Inmigración;

Jacques Grootaert, presidente honorario de Générale de Banque. Bruselas;

Barbara Harrell-Bond, fundadora y directora del Programa de Estudios sobre Refugiados. Universidad de Oxford;

Charles B. Heck, director para Norteamérica de la Comisión Trilateral;

Neils Holm, presidente del Consejo de Administración de Ramboll & Hannemann, Virum (Dinamarca); Gilbert Jaeger, presidente del Comité Belga para los Refugiados, Bruselas;

Soren Jessen-Petersen, director de la Oficina Ejecutiva y de Relaciones Exteriores, ACNUR, Ginebra;

Baron Daniel Janssen, presidente del Comité Ejecutivo de Solvay & Co., Bruselas;

Reimut Jochimsen, presidente del Banco Central de Renania-Westfalia, Dusseldorf;

André Juneau, director ejecutivo de Política de Inmigración, Ministerio de Empleo e Inmigración de Canadá;

Conde Otto Lambsdorff, presidente europeo de la Comisión Trilateral, miembro del Bundestag alemán y presidente del Partido Liberal Demócrata, ex ministro federal de Economía;

Wenceslas de Lobkowicz, responsable para la Abolición de Controles Fronterizos para las Personas, Comisión Europea, Bruselas;

Winston Lord, director general para Extremo Oriente y el Pacífico, Secretaría de Estado de los Estados Unidos;

Roderick MacFarquhar, profesor de Instituciones Publicas y director del Centro Fairbank de Investigación sobre Extremo Oriente de la Universidad de Harvard, ex miembro del Parlamento Británico;

Philip L. Martín, profesor de Economía Agrícola, Universidad de California, Davis;

Jay Mazur, presidente del Sindicato Internacional de Ropa Femenina, Nueva York;

Karen McBride, Centro Parlamentario de Asuntos Estertores y Comercio Exterior, Ottawa;

Klaus Murmann, presidente de la Federación Alemana de Asociaciones Empresariales;

John Murray, secretario del Comité Europeo sobre Migraciones, Consejo de Europa, Estrasburgo;

Makito Noda, director de programa, Centro Japonés de Intercambio Internacional, Tokio, y miembro del personal japonés de la Comisión Trilateral;

Demetrios Papademetriou, Fundación Carnegie para la Paz, ex director adjunto de Política e Investigación Inmigración en la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales, Departamento del Trabajo de los Estados Unidos;

Francisco Pinto Balsemao, ex primer ministro de Portugal;

Paúl Révay, director europeo de la Comisión Trilateral, París;

Rozanne Ridgway, Co-presidente del Consejo Atlántico de los Estados Unidos, ex director general para Europa y Canadá de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos;

Michael Shenstone, asesor especial en el Departamento de Planificación Política del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá;

W.R. Smyser, profesor adjunto de la Universidad de Georgetown. ex vice Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ex director de Programas de Refugiados, Secretaría de Estado de los Estados Unidos;

Theo Sommer, redactor jefe de Die Zeit, Hamburgo;

Myies Staunton, miembro del Senado de Irlanda;

Nick Swaies, ayudante ejecutivo del Grupo Canadiense de la Comisión Trilateral;

Deborah Taylor, administradora en el Grupo Canadiense de la Comisión Trilateral;

Michael Teitelbaum, coordinador de programa en la Fundación Alfred P. Sloan. miembro de la Comisión de Estudio de las Migraciones y la Cooperación al Desarrollo Económico de los Estados Unidos, miembro de la Comisión para la Reforma de la Inmigración de los Estados Unidos;

Sir Charles Tidbury, miembro del Consejo Directivo de Whitbread & Co., Londres;

Jerry Tinker, director de personal en la Subcomisión de Inmigración y Refugiados, Comisión de Justicia del Senado de Estados Unidos;

Ko-Yung Tung, Presidente del Global Practico Group. O'Melveny & Myers, Nueva York;

Joñas Widgren, coordinador de las Consultas Internacionales sobre Política Migratoria, de Refugiados y de Asilo. Ginebra;

Karen Hastie Williams, socia de Croirell & Aöring, Washington

Peter Witte, director adjunto de América del Norte de la Comisión Trilateral;

Otto Wolff von Amerongen, presidente del Comité Oriental de la Industria Alemana. Colonia;

Warren Zimmermann, director de la Oficina de Programas para Refugiados de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, ex Embajador de Estados Unidos en Yugoslavia.

Índice

Prólogo

I. ¿Quiénes son los emigrantes de hoy? ¿Porqué se desplazan?

A. Anatomía de la cuestión.

1. Residentes admitidos legalmente (inmigrantes) y no residentes (no inmigrantes)
2. Emigrantes con contrato de trabajo
3. Inmigrantes ilegales
4. Solicitantes de asilo

5. Refugiados

B. Causas de las migraciones contemporáneas

1. Guerras, contiendas civiles y carencias de derechos humanos
2. Desarrollo económico y modelos de poblamiento
3. Rutas internacionales
4. Receptividad a los emigrantes en los países industriales avanzados

II. Canadá y Estados Unidos

A. Componentes de una política de inmigración

1. ¿Quiénes?
2. ¿Cuántos?
3. ¿De dónde?

B. Canadá

1. Perfil del sistema
2. Cuestiones de especial relevancia

C. Estados Unidos

1. Inmigración ilegal
2. Política de refugiados
3. Integración de los inmigrantes
4. Integración económica regional

III. La Comunidad Europea

A. Europa y la inmigración, hoy

1. La cuestión de los extranjeros
2. Presiones Este-Oeste

3. Presiones Sur-Norte

4. La crisis del asilo

B. La inmigración como cuestión de alta política

1. Partidos y políticas nacionales

2. Estructuras y políticas comunitarias

C. Europa y la inmigración, mañana

1. Un debate cerrado

2. La plétora de foros

3. La fortaleza Europa

IV. Japón

A. Escasez de mano de obra y trabajadores extranjeros

1. El imperativo demográfico

2. Trabajadores ilegales

3. La política del gobierno

B. El papel internacional de Japón

V. La comunidad internacional y los refugiados: diferentes contextos, distintos enfoques

A. Las repercusiones de la Guerra del Golfo

B. Camboya

C. La ex-Yugoeslavia

1. Nuevos dilemas

2. Nuevas realidades

D. Haití

VI. ¿A dónde nos dirigimos?: un marco de actuación

Apéndice A: Refugiados y solicitantes de asilo necesitados de protección y/o asistencia

Apéndice B: Declaración sobre los Principios que informan los Aspectos Externos de la Política Migratoria

Apéndice C: Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y Protocolo de 1967

Apéndice D: Resolución 688 del Consejo de Seguridad

Prólogo

Me complace presentar la versión española de Los nuevos retos de las migraciones internacionales, un informe a la Comisión Trilateral, al que quiero añadir las reflexiones siguientes:

1) El informe adjunto —en el que he tenido la oportunidad de colaborar como ponente europeo— contiene un análisis riguroso de la situación del fenómeno migratorio desde la óptica del mundo desarrollado. Doris Meissner, redactora del informe (que al poco tiempo de finalizar este trabajo fue designada máxima responsable de temas de migración en la administración Clinton) ha sabido dar unidad y coherencia a las tres áreas afectadas: Estados Unidos y Canadá, Europa, y Japón, y ha sintetizado los antecedentes y las claves de este fenómeno con gran lucidez y con total objetividad. Debe destacarse asimismo la colaboración prácticamente permanente de una mujer excepcional: Sadako Ogata, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, que desde el primer momento expresó su deseo de colaborar en este estudio

y que lo hizo con la misma fuerza, seriedad, determinación e idealismo con que está llevando a cabo su misión internacional. Fue un verdadero privilegio tanto a escala humana como a escala intelectual, tener la oportunidad de conocer a fondo su pensamiento, su experiencia y sus objetivos, sobre uno de los temas más fascinantes e inquietantes de la realidad actual.

El tema de las migraciones internacionales es, en efecto, uno de esos temas que atraen intelectualmente como fenómeno sociológico, pero que preocupan — y a veces obsesionan y hasta fanatizan— como problema humanitario, político, económico y cultural de primer orden. Es éste un tema frente al que no podemos cerrar los ojos y aún menos el sentido de responsabilidad por más que resulte complejo y difícil llegar a conclusiones seguras. Uno de los objetivos principales de la Comisión Trilateral al encargarse este trabajo fue precisamente el de poder ofrecer a las clases dirigentes del mundo occidental aquellas ideas y datos esenciales que puedan facilitar el establecimiento de estrategias concretas y la toma de decisiones, con relación a un problema que sólo podrá abordarse con eficacia y justicia si se aumenta sustancialmente el nivel de información, de sensibilidad y de conciencia. Confirmando esta idea, en el comunicado final del último Consejo de Ministros de la OCDE (París, 2 y 3 de Junio de 1993) se alude a la migración como uno de los temas prioritarios de la agenda internacional y se insiste en la necesidad de "continuar el análisis de las tendencias migratorias, incluyendo su relación con los mercados de trabajo y asimismo con la cooperación para el desarrollo, el comercio internacional, la inversión privada y los problemas urbanos". En el mismo sentido se expresó el Grupo de los Siete en su reunión de Tokio (7 a 9 de Julio de 1993) al afirmar en la declaración política que "el crecimiento del número de refugiados y de personas desplazadas así como también los problemas que crea la emigración incontrolada y las dificultades con las que se enfrentan las minorías nacionales, son temas que requieren la atención urgente de la comunidad internacional y deben ser tratados estudiando las causas que los originan".

Esta idea figura asimismo destacada en el informe 1993 de las Naciones Unidas sobre "El estado de la población mundial", cuando afirma en el capítulo de recomendaciones que "se necesita más investigación sobre la distribución de la población y sobre las causas y consecuencias de la migración interna e internacional" y solicita la creación de un "mecanismo internacional que facilite una reflexión sobre el movimiento de personas y sus implicaciones a nivel global, nacional y regional."

Al publicar el informe adjunto, con la excepcional colaboración del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), la Comisión Trilateral cree ayudar a estos objetivos y se atreve a solicitar por ello a los poderes públicos, a las universidades, a las instituciones privadas y a los medios de comunicación su ayuda en la difusión y en el debate de este trabajo.

2) Dentro del mundo desarrollado, la región europea, y más en concreto la Europa comunitaria, es ya y va a continuar siéndolo durante bastantes años, el escenario donde el problema de emigrantes y refugiados va a ser más inquietante, más intenso y más dramático. Al estudiar la situación europea, la primera conclusión, la más inmediata y la más obvia, es la de detectar que la no existencia de una política comunitaria común y la diversidad de legislaciones y de actitudes nacionales son factores profundamente negativos en el intento de coordinar adecuadamente los procesos migratorios. Esta situación ha generado y sigue generando en la opinión pública de muchos países la

sensación de falta o de pérdida de control por parte de los poderes ejecutivos, hecho que ya ha tenido consecuencias políticas negativas de todo orden, pero que podría llegar a generar climas de tensión y violencia incontrolables si no afrontamos con decisión los movimientos crecientes de xenofobia y racismo que la extrema derecha ha puesto en marcha.

Le Pen, Haider y Schomhuber, entre otros, han demostrado con absoluta claridad lo fácil y lo rentable que es manipular la sensibilidad de muchos ciudadanos hasta hacerles que se sientan amenazados e indefensos ante una "invasión" incontrolada de inmigrantes.

En los últimos meses, en parte por convencimiento, en parte por razones políticas, en parte por los hechos y los números y en parte sin duda por la presión de la opinión pública, Francia y Alemania, los dos países que han sido y seguirán siendo los más afectados por este problema, se han visto obligados a endurecer drásticamente sus normas jurídicas en materia de asilo y de refugio porque, en otro caso, la situación interna hubiera podido degenerar gravemente. A su vez, el ejemplo de estos países ha producido en el resto de Europa —además de una sensación de alivio— un efecto mimético cuyas consecuencias habrá que estudiar con sumo cuidado porque nadie debe pensar que con estas actitudes restrictivas se resuelven para siempre las cuestiones planteadas. Habrá que hacer muchas más cosas y además cosas muy distintas.

Como se indica en el informe, los líderes políticos europeos se resisten a aceptar el hecho de que Europa va a ser, lo queramos o no, nos guste más o menos, una zona de inmigración si no masiva, sí intensa, y que esta realidad requiere a su vez una cohesión comunitaria muy profunda que pueda convertirse en acciones que permitan regular, absorber, integrar y hacer positivo el inevitable flujo de inmigrantes. Las dos recomendaciones fundamentales del informe van justamente en esta línea. La primera alude a la necesidad de concentrar y no diluir los foros de debate de estos asuntos (más de treinta oficiales y otros tantos privados) y, asimismo, la concentración de poderes en un Comisario para asuntos de inmigración y asilo, que vendría a cumplir a nivel europeo una función similar a la de la Sra. Sadako Ogata a nivel mundial. La segunda recomendación, más compleja y posiblemente más polémica, es la de aplicar a nivel comunitario un sistema de cuotas máximas de aceptación de inmigrantes —incluyendo un procedimiento de distribución entre los países miembros—, similar a los que se aplican en Estados Unidos o Canadá y que al menos hasta ahora han funcionado con eficacia y con éxito, sobre todo en este último país. Como es lógico, estas cuotas afectarían únicamente a los llamados emigrantes económicos y en ningún caso a los refugiados políticos.

Las dos recomendaciones anteriores se verían grandemente facilitadas si el Convenio de Schengen, que regula la abolición de las fronteras internas, y el proyecto de Convenio sobre Fronteras Exteriores (paralizado por el debate entre España y Gran Bretaña sobre Gibraltar) llegaran a ser pronto normas operativas.

Es difícil ser optimista en este terreno pero en algún momento tendremos que asumir en Europa la necesidad de afrontar los problemas cara a cara, y abandonar la práctica habitual de dar vueltas alrededor de los mismos. Pensemos en este sentido que la situación actual, ya de por sí preocupante, podría agravarse aún más, mucho más, si en el este o en el sur, o en ambos, se produjeran —y los recientes acontecimientos en Rusia

y las nuevas repúblicas están acentuando esta posibilidad— graves inestabilidades políticas y colapsos económicos.

En otros temas, quizá se pueda seguir esperando. En éste, no. Si queremos defender y enriquecer nuestra civilización y nuestros valores, Europa debe tener una sola voz, una sola política y unas reglas comunes.

3) Los problemas que plantea la emigración no se van a resolver sólo con medidas legales y aún menos con nuevas murallas de Berlín o con nuevos telones de acero. El problema es ciertamente más profundo y más complejo. En el año 2000 la población mundial ascenderá a 6.251 millones de los cuales 1.264 millones vivirán en países industrializados y 4.997 millones en países en vías de desarrollo. En el año 2025 la población mundial crecerá hasta los 8.504 millones y su distribución entre unos y otros países será respectivamente de 1.354 y 7.150. En la actualidad se calcula en unos cien millones (alrededor del 2% de la población mundial) el número de emigrantes. Esta cifra podría fácilmente triplicarse para el año 2000.

Con estos datos básicos en la mano, el mundo desarrollado, el mundo rico, tendrá que replantearse las estrategias actuales y poner en marcha nuevas ideas que faciliten el tránsito a una nueva época en la que todos los diálogos y fundamentalmente el diálogo norte-sur sean realmente auténticos. Para ello habrá que empezar por poner en cuestión muchos de nuestros esquemas dogmáticos defensivos y renunciar a la fácil excusa de las dificultades insalvables y aún de la imposibilidad, después de haber vivido una época en la que se han producido tantos acontecimientos que eran "técnicamente imposibles", incluyendo entre ellos el inicio de un diálogo constructivo entre israelíes y palestinos. Como afirma el profesor Thomas McCarthy, "una de las cosas que hemos aprendido sobre los valores, por ejemplo, es que la gente razonable puede sostener razonablemente concepciones diferentes del bien, que no hay una forma de vida única cortada a medida de todos los individuos y grupos y que, por consiguiente, una cultura pluralista dentro de la cual sus miembros puedan perseguir —dentro de ciertos límites— sus ideas diferentes sobre la buena vida constituye el acuerdo social más adecuado. Y este reconocimiento nos fuerza a repensar el universalismo "ilustrado" desde la nueva perspectiva del multiculturalismo". Ahí podría estar la base de una lucha a fondo contra el racismo y la xenofobia que aunque parezcan sentimientos exclusivos de la extrema derecha, empiezan a extenderse a otros muchos sectores ideológicos tanto en el terreno político como sindical.

Como se indica en la introducción del informe, el fenómeno migratorio siempre ha sido un fenómeno positivo y un factor decisivo del progreso de la humanidad. No podemos permitirnos el lujo de que por abandono o inconsciencia, dicho fenómeno "pueda convertirse en la crisis humana de nuestra era" tal y como se nos advierte en el estudio de las Naciones Unidas sobre "El estado de la población mundial 1993".

La Comisión Trilateral confía en que el informe adjunto ayude a reducir ese riesgo y a encontrar nuevas soluciones en una nueva época.

I. ¿Quiénes son los emigrantes de hoy? ¿Por qué se desplazan?

El fenómeno migratorio es tan antiguo como el hombre y tan reciente, al mismo tiempo, como otras fuerzas que conforman el mundo de la post-Guerra Fría. A lo largo de la Historia, las migraciones han actuado como fuente impulsora del progreso humano, en buena medida una fuerza positiva para individuos y civilizaciones. En la era contemporánea, las migraciones han sido sobre todo el producto de la revolución agrícola y la urbanización. Al mismo tiempo, las migraciones contemporáneas son, cada vez más, el resultado de guerras, carencias de derechos humanos y pobreza.

La inmensa mayoría de los emigrantes se desplazan dentro de su propio país. El segundo grupo en número es el de quienes atraviesan las fronteras nacionales dentro del mundo en desarrollo, y una parte relativamente pequeña del total de emigrantes tienen como destino los países desarrollados. Aunque proporcionalmente son los menos, el número de los que vienen al mundo desarrollado es considerable, y va en aumento. En algunos países receptores de inmigración, en Europa particularmente, existe la

percepción de que la nación ha perdido el control sobre su destino, debido a que muchos de los inmigrantes actuales no entran de modo legal, o tienen rasgos raciales, étnicos o religiosos que los diferencian de las sociedades de acogida. Esta percepción ha dado lugar a un intenso debate político y a peticiones de drásticos cambios en las políticas migratorias.

En el ámbito internacional, los crecientes flujos migratorios y los movimientos masivos de población por motivos de emergencia, tengan o no como destino a países de la Trilateral u otras naciones industriales avanzadas, se producen en un periodo de transición histórica global. Con el fin de la Guerra Fría, estamos entrando en una nueva era de las relaciones internacionales cuyos perfiles aún están por determinar. Algunas voces predicen cambios tan profundos como los que siguieron a la Revolución Francesa o a la bolchevique¹.

A. Anatomía de la cuestión.

Las naciones del Nuevo Mundo han sido tradicionalmente receptoras de inmigración. Canadá y los Estados Unidos, por ejemplo, fueron países creados y desarrollados por europeos, que acudieron en gran número sobre todo durante las últimas décadas del siglo XIX y hasta la primera guerra mundial. Japón y los países de la Comunidad Europea, en cambio, no han sido países de inmigración en tiempos modernos. En las últimas décadas, no obstante, Europa empezó a recibir de modo constante cantidades significativas de extranjeros. Para países edificados sobre la base de una etnia o cultura común, la inmigración puede aparecer como una amenaza contra los fundamentos de la identidad y unidad nacionales. En Japón, como en el resto del Extremo Oriente, estas cuestiones no figuran hoy día en la agenda política. Sin embargo, el espectro de China y su futuro político y económico plantea una cuestión geopolítica de primer orden para la región y para el mundo que podría tener una importante dimensión migratoria.

Al igual que otros muchos, los Estados europeos no se consideran naciones de inmigración. Sin embargo, las definiciones tradicionales que diferencian a países receptores y emisores de emigrantes se han alterado considerablemente. Cada vez son más los países que sin contar con una tradición migratoria se encuentran frente a cuestiones de esta naturaleza, o aquellos que habiendo sido países únicamente receptores o emisores experimentan de repente el fenómeno contrario, o ambos a la vez. Considérense, si no, los siguientes casos:

— España e Italia, que no hace más de diez años eran proveedoras de mano de obra a sus vecinos del norte de Europa, acogen ahora a inmigrantes de África del Norte y Europa del Este en número creciente.

— Hungría, fuente de refugiados durante la Guerra Fría, se apresuró a negociar tras la caída del muro de Berlín su adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas (ONU). Ahora ofrece asilo a víctimas de la guerra

¹ Declaraciones del ex Secretario de Estado de los EE. UU., Lawrence Eagleburger, en una sesión televisada del Consejo de Relaciones Exteriores, Washington, 7 de enero de 1993.

civil de la ex Yugoslavia, y en Rumania es considerado como un país de trabajo y oportunidades.

— Polonia, de donde un gran número de trabajadores acude estacionalmente a Alemania, Francia y Austria, ve con preocupación el activo tráfico de comerciantes y elementos delictivos procedentes de la ex Unión Soviética.

— El creciente flujo de guatemaltecos y salvadoreños hacia México ha obligado a este país a patrullar su frontera sur, mientras cientos de miles de mexicanos continúan cruzando cada año la frontera de los Estados Unidos.

— Un tercio del contingente de solicitantes de asilo en Canadá lo constituyen personas originarias de terceros países que han entrado en Canadá procedentes de los Estados Unidos.

— Rusia, de donde la población judía emigra masivamente a Israel y los Estados Unidos, y en cuya elite cundía el deseo de abandonar el país durante la Guerra Fría, da albergue a una considerable cantidad de refugiados armenios. A medida que las condiciones en los distintos puntos conflictivos de su periferia empeoran, es mayor el número de grupos que buscan protección en Rusia.

Estos y otros casos similares plantean dos cuestiones básicas: ¿Quiénes son los emigrantes de hoy? ¿Por qué se desplazan?

1. Residentes admitidos legalmente (inmigrantes) y no residentes (no inmigrantes)

Para los países receptores, la década de 1980 ha sido un periodo de niveles históricamente altos de inmigración, que prometen mantenerse e incluso crecer durante los años 90. En los Estados Unidos, por ejemplo, hubo casi nueve millones de recién llegados en los años 80², más que en 1901-1910, década de mayor inmigración hasta entonces.

Por otra parte, el número de no residentes ha crecido espectacularmente en todos los países industrializados. Estudiantes extranjeros, personal cualificado, directivos y ejecutivos de compañías multinacionales, científicos y expertos de toda clase de empresas y sectores, componen una élite internacional en aumento. Proceden de casi todos los países, se desplazan libremente y con frecuencia, y por lo general no plantean problemas de política o control migratorio.

2. Emigrantes con contrato de trabajo

Los mecanismos de empleo de trabajadores extranjeros existentes en la Europa de los años 50 y 60 se han extendido en la actualidad a todo el mundo. Muchos países de

² En esta cifra se incluyen los casi 3 millones de personas legalizadas según la Ley de reforma y control de la inmigración (Immigration Reform and Control Act) de 1986

Oriente Medio hacen uso del exceso de mano de obra en países cercanos del sur de Asia y el Extremo Oriente. En otros lugares de Asia, así como entre países asiáticos y otras regiones del mundo, existen acuerdos de contratación de mano de obra. Algunos gobiernos, como los de Pakistán y Filipinas, promueven activamente la emigración de sus nacionales.

Estos acuerdos comportan un elemento de inestabilidad que quedó de manifiesto durante la reciente Guerra del Golfo. Cerca de dos millones de trabajadores tuvieron que salir en masa de Kuwait, Irak y Arabia Saudí, obligados a regresar a países incapaces de crear puestos de trabajo y privados además de los sustanciales ingresos provenientes de los trabajadores expatriados. Por otra parte, las mujeres constituyen hoy en día una proporción considerable de la población contratada, y son particularmente vulnerables a situaciones de explotación. En cualquier caso, los acuerdos de contratación de mano de obra están considerados generalmente como beneficiosos para ambas partes desde un punto de vista económico y de creación de empleo. Prevalecerán probablemente, en particular en Asia y en países que no son democracias liberales.

3. Inmigrantes ilegales

En la actualidad hay inmigrantes ilegales en prácticamente todas las naciones industrializadas. Algunos cruzan clandestinamente las fronteras. Otros permanecen en el país de acogida más allá de los periodos concedidos en sus visados o documentos de viaje, extendidos originalmente por motivos turísticos, de estudio o de trabajo temporal. La mayoría prevé una estancia corea o episódica, pero una gran proporción de ellos, por distintas razones, terminan permaneciendo a largo plazo.

Los ilegales suelen desempeñar trabajos marginales o poco deseables. Por lo general no desplazan directamente a los trabajadores nativos en gran número, pero su presencia contribuye a socavar las condiciones laborales en conjunto y entorpece a largo plazo los ajustes del mercado de trabajo.

4. Solicitantes de asilo

Se conoce como solicitantes de asilo a aquellas personas que solicitan del gobierno del país que les acoge el asilo político según los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Antes de los años 80 el asilo político era un fenómeno excepcional. Su auge se inició a principios de los 80, con el caso característico de los disidentes. Después, el número de asilados aumentó rápidamente en todos los países industrializados, con excepción de Japón.

Una parte de las solicitudes de asilo son claros subterfugios: los procesos de concesión de asilo pueden prolongarse durante años, y los solicitantes tienen, según los casos, diversos grados de privilegios laborales o beneficios sociales durante la espera. La mayoría de los solicitantes, sin embargo, procede de países y circunstancias donde reinan el caos político y la penuria económica. Por ello, y a pesar de los bajos índices de concesión de asilo, en la mayoría de los países receptores son escasos los solicitantes que después de ver rechazada su solicitud es obligada a volver a su país de origen. El demandante de asilo no es ciertamente un refugiado según la letra del derecho

internacional, pero pocas naciones están dispuestas, por motivos humanitarios o de política interna, a enviar a los solicitantes de regreso a Líbano, Liberia, Somalia o Sri Lanka.

Los solicitantes de asilo forman la categoría más controvertida de las migraciones internacionales en los países industrializados, y dan origen a la situación migratoria de más difícil resolución en la actualidad.

5. Refugiados

En 1970 había 2,5 millones de refugiados dependientes de la ayuda internacional. Hoy, su número sobrepasa los 17,5 millones (véase el apéndice A). Un número equivalente se encuentra desplazado dentro de sus fronteras nacionales³. En derecho internacional, los refugiados son personas con fundados temores de ser perseguidas "por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas".

La inmensa mayoría de los refugiados actuales se halla en el mundo no desarrollado (los 20 países con más refugiados tienen una renta per capita media de 700 dólares estadounidenses) y son víctimas de guerras o contiendas civiles, en particular conflictos que tienen su origen en la Guerra Fría. Menos del uno por ciento del total tienen alguna posibilidad de establecerse en un país desarrollado por falta de programas de acogida, que ya no se aplican salvo para quienes disponen de familia u otros lazos en los países receptores. La mayoría de los desplazados fuera de sus países viven en campos administrados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otras agencias no gubernamentales. El sistema internacional de ayuda humanitaria recibe una cantidad de recursos cada vez mayor, pero sigue adoleciendo de falta de personal y recursos insuficientes si consideramos la creciente demanda de asistencia o las emergencias humanitarias inesperadas como la de la ex Yugoslavia.

Cada una de las categorías de emigrantes expuestas presenta cuestiones de importancia y controvertidas. No obstante, son las tres últimas —inmigrantes ilegales, solicitantes de asilo y refugiados— las que suscitan mayor debate en el mundo industrializado. Con el final de la Guerra Fría han pasado a primer plano los problemas derivados de la apertura de fronteras en Europa, y la crisis en los Balcanes ha puesto de relieve la virulencia que puede alcanzar el odio étnico.

Pero las fuerzas subyacentes a las migraciones contemporáneas son anteriores en lo esencial a la caída del telón de acero, y sus raíces se encuentran en las condiciones de vida que mueven a las personas a emigrar.

³ Sadako Ogata, "Refugees: A Humanitarian Strategy", comunicación en el Poyal Institute for International Relations, Bruselas, 25 de noviembre de 1992.

B. Causas de las migraciones contemporáneas

En términos generales, las personas que se desplazan lo hacen fundamentalmente por motivos económicos o políticos. Según este criterio, los trabajadores contratados y los inmigrantes ilegales serían emigrantes económicos; los solicitantes de asilo y los refugiados, emigrantes políticos; y los residentes legalmente admitidos incluirían a ambas clases de emigrantes políticos y económicos. Eso, en función de la política de inmigración de cada país. Si las categorías de emigrantes que hemos establecido se basan en criterios legales y políticos, las condiciones que generaron los flujos, por separado o en combinación, las relacionan entre sí.

1. Guerras, contiendas civiles y carencias de derechos humanos

Los años 70 y 80 se distinguieron por la persistencia de guerras y contiendas civiles en numerosos países y regiones del mundo. Algunos de estos conflictos, como los del Sudeste asiático, África del Sur y América Central, se deben en buena parte al antagonismo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. El noventa por ciento de las víctimas de estas guerras "por procuración" fueron civiles⁴. Un gran número de inocentes recibió heridas irreversibles causadas por armamentos cada vez más potentes y sofisticados. Y el peligro no acaba cuando cesan los combates. En sus trabajos de reconstrucción, repatriados y residentes pueden en cualquier momento pisar una mina explosiva, arma que aún se cobra con cierta regularidad vidas o miembros humanos en países como Afganistán, Camboya o Mozambique. El peligro para los no combatientes, así como la duración y los efectos devastadores de las guerras "por procuración" y otras guerras, han provocado masivos desplazamientos de población. Según el contexto internacional de cada situación bélica, las víctimas de ésta son consideradas refugiados (Camboya, Vietnam, Afganistán), solicitantes de asilo (Etiopía, Nicaragua, Sri Lanka) o inmigrantes ilegales (El Salvador, Somalia, Guatemala).

A raíz del fin de la Guerra Fría, dos procesos políticos se han desencadenado: una mayor democratización y el resurgimiento de conflictos de carácter nacionalista. Ambos procesos llevan consigo el germen de movimientos de refugiados. Si falla el proceso democrático en un país, el régimen autoritario puede reaparecer reavivando conflictos sociales y políticos que generarán corrientes de refugiados. Más inmediatos y probablemente más peligrosos son los conflictos étnicos, que pueden sufrir una escalada y desembocar en guerra abierta, como demuestra el caso de Bosnia⁵. En la actualidad

⁴ Anthony Lake y otros, *After the Wars: Reconstruction in Afghanistan, Indochina, Central América, Southern Africa and the Horn of Africa*, U.S.-Third World Policy Perspectives no 16, Overseas Development Council (Transaction Publishers, New Brunswick, 1992).

⁵ Para un análisis más completo de estos fenómenos véase Astri Suhrke, "Towards a Comprehensive Refugee Policy: Conflict and Refugees in the Post-Cold War World", Chr. Michelson Institute, Bergen, Noruega, preparado para la Reunión Conjunta del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los

hay más guerras en curso que en cualquier momento de la Historia Contemporánea. La guerra en la ex Yugoslavia es particularmente dañina por el hecho de que los refugiados no son sólo el efecto colateral de la agresión, sino su objeto además: el propósito de la "limpieza étnica" como objetivo militar es crear refugiados.

La violencia basada entre comunidades de raza o cultura diferentes parece destinada a aumentar en distintas partes de la Europa del Este y la ex Unión Soviética, donde antiguas enemistades han permanecido acalladas durante décadas y la identidad étnica se está empleando como elemento ideológico de interpretación histórica. Los conflictos étnicos se extenderán también, con toda probabilidad, por el mundo en desarrollo, en sustitución de las guerrillas de liberación nacional. La existencia de armamento moderno barato y accesible ha hecho posible que las guerras civiles sean devastadoras para las modestas infraestructuras existentes en países de recursos limitados, y puedan desplazar a gran número de personas al producirse en áreas densamente pobladas⁶.

Algunas crisis de refugiados encuentran una vía de escape cuando la población afectada puede acudir a un país de origen. Desde Polonia y algunas regiones de la ex URSS, por ejemplo, han regresado con cierta regularidad a Alemania numerosas personas de origen germano, a pesar de que han transcurrido generaciones desde que sus antepasados se instalaron allí. De igual modo, muchos griegos residentes en Asia Central han vuelto a Grecia, y los rusos de los países bálticos y las repúblicas meridionales de la ex URSS están empezando a volver a Rusia. Esta "desagregación" puede resultar una solución pragmática en casos de minorías. En la Historia reciente no faltan ejemplos de acuerdos de intercambio de población con el fin de establecer relaciones pacíficas entre distintos grupos étnicos. Es más probable, sin embargo, que en el futuro la tendencia sea más parecida al caso de la ex Yugoslavia, donde poblaciones antagónicas están mezcladas y carecen de la opción del traslado como solución a sus problemas⁷.

2. Desarrollo económico y modelos de poblamiento

Buena parte del desarrollo alcanzado durante los años 60 y 70 se vio frenado o entró en retroceso en la década de los 80 debido a las guerras, la recesión económica y la deuda. Con la importante excepción de gran parte del Extremo Oriente, la creación de empleo y la mejora de los niveles de vida se hicieron más lentas al producirse una afluencia masiva de mano de obra a los mercados de trabajo como resultado de las altas tasas de natalidad de los años 50 y 60. Allí donde existían estrechos lazos transnacionales, bien en forma de antiguas relaciones de suministro de mano de obra (como las existentes entre México y Estados Unidos), bien por antecedentes históricos (como entre Europa y África del Norte), la emigración Sur-Norte se aceleró.

Por otra parte, las estrategias de desarrollo basado en la exportación que han prevalecido en muchos países, particularmente en Asia, unidas a la superpoblación, la pobreza o el desempleo, parecen haber inducido a la emigración. Como importante fuente de

Refugiados (ACNUR) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de Ginebra, del 6 a 8 de mayo de 1992, y revisado en julio de 1992.

⁶ Gil Loescher, *Refugee Movements and International Security*, Adelphi Paper no 268 (International Instituto for Strategic Studies, Londres 1992).

⁷ Suhrke, "Towards a Comprehensive Refugee Policy..", pág. 18

inversiones de capital, ni siquiera Japón es ya inmune a este mecanismo. Lo mismo ocurre, desde luego, con Estados Unidos y otros países. Los grandes flujos de inversiones parecen estar relacionados con ciertas formas de migraciones en sentido inverso⁸.

Todo parece indicar que las presiones demográficas ocasionadas por las desigualdades globales tenderán a crecer. El mundo es cada vez más un lugar con una proporción menguante de ricos y una proporción creciente de pobres.

Un distinguido demógrafo ha calificado las recientes tendencias demográficas como "revolucionarias, una virtual ruptura en la Historia humana". Desde la aparición de la especie hasta 1800 la población mundial creció en mil millones de seres humanos. En 1987 alcanzó los cinco mil millones. Desde entonces, cada década se añaden a esta cifra mil millones más, aunque el porcentaje anual de incremento ha caído ligeramente del dos por ciento en los años 60 al 1,7 por ciento en la actualidad.

En los últimos cuarenta años se ha producido un crecimiento de la población mayor que en todo el resto de la Historia de la humanidad. Es probable que en 2025 la población mundial sobrepase los ocho mil millones de habitantes. El 95 por ciento del incremento se habrá producido en los países menos desarrollados. El crecimiento de este "proletariado externo", en expresión de Arnold Toynbee, es más rápido en África, seguida de Asia meridional e Iberoamérica. El aumento es considerablemente menor en Europa Occidental y Japón⁹. Estas tendencias demográficas significan un fuerte impulso al crecimiento sostenido de la población, altas proporciones de jóvenes que seguirán llegando a los mercados de trabajo en gran número, y emigración a las ciudades. Estas condiciones producirán flujos internacionales de emigrantes, que en la actualidad proceden de muchas (aunque no todas) naciones con crecimiento rápido¹⁰.

La interacción entre un mundo rico con una población estable y un mundo menos desarrollado con un crecimiento espectacular de la población es una cuestión crucial, y exigirá un gran esfuerzo. En 2010, cerca de 730 millones de personas se habrán incorporado a la población en edad de trabajar en el mundo en desarrollo. Por establecer una comparación, durante el periodo de mayor crecimiento del empleo en Estados Unidos durante los años 80 la economía produjo dos millones de nuevos puestos de trabajo al año. La necesidad de creación de puestos de trabajo no tiene precedentes. Incluso en el caso de crecimiento económico rápido y generalizado, los índices de crecimiento demográfico en la mayor parte del mundo en desarrollo sobrepasarán cualquier aumento de las oportunidades de empleo.

Otro ejemplo que ilustra las dimensiones de lo que nos espera proviene de los datos de las transferencias económicas generadas por los emigrantes. Se calcula que en 1991 los intercambios internacionales generados por estas transferencias alcanzaron un valor de

⁸ Para más información sobre este punto véase Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo* (Princeton University Press, Princeton, 1991).

⁹ Michael Teitelbaum, "The Population Threat", *Foreign Affairs* 71:5 (Invierno 1992-93), y Sharon L. Camp, "Population: The Critical Decade", *Foreign Policy* 90 (Primavera 1993).

¹⁰ Teitelbaum, "The Population Threat."

71.000 millones de dólares, cantidad sólo inferior a las ventas mundiales de petróleo, y superior a las ayudas oficiales al desarrollo, que en conjunto rondaron los 51.000 millones¹¹. Dicha cifra corresponde a las transferencias registradas oficialmente mediante programas internacionales de contratación de mano de obra. Si a éstas sumamos los considerables flujos extraoficiales no registrados, la cifra real será mucho mayor. La emigración internacional, por tanto, es un factor decisivo para muchas economías nacionales.

3. Rutas internacionales

Las corrientes internacionales de emigrantes no se producen al azar. Siguen cauces preexistentes, establecidos a veces décadas atrás entre naciones con relaciones estrechas. Estos cauces o rutas internacionales de emigración tienen su origen en el colonialismo, la guerra o la ocupación militar, en el reclutamiento de mano de obra o el intercambio económico. He aquí algunos ejemplos de estas rutas:

- La pertenencia común a la Commonwealth ha facilitado el camino de los hindúes hacia Canadá y Gran Bretaña.

- Los matrimonios de estadounidenses con coreanas durante la guerra de Corea abrieron el camino a la considerable corriente actual hacia los Estados Unidos.

— Los trabajadores turcos en Alemania han atraído a sus familias a este país en lugar de regresar junto a ellos en Turquía.

La élite cubana identificada con el capitalismo, cuya prosperidad se derivaba de las inversiones estadounidenses, eligió Miami como lugar de refugio tras la revolución de 1959.

Una vez establecidas las cabezas de playa por los primeros emigrantes, se unen a ellos miembros de la familia, y comunidades separadas por enormes distancias quedan unidas mediante las transferencias de dinero. Los grupos de inmigrantes ya establecidos ayudan a los recién llegados a encontrar trabajo y a adaptarse a lugares desconocidos para ellos. La emigración se convierte entonces en un lazo más entre naciones, un proceso social autónomo impulsado por factores independientes de la acción de los gobiernos y de los motivos económicos que originalmente lo desencadenaron.

El colonialismo y la ocupación militar son cauces de emigración que posiblemente pertenecen al pasado, pero otras conexiones transnacionales se están desarrollando a medida que aumenta la interdependencia económica. Estas conexiones dan lugar a nuevas fuentes y modalidades de emigración. Con el abaratamiento de los medios de transporte internacional y el fácil acceso a sistemas de comunicación que llevan las imágenes más lejanas a los lugares más remotos de la tierra, los medios y el conocimiento necesarios para emigrar están hoy al alcance de muchas personas.

¹¹ Sharon Stanton Russel y Michael S. Teitelbaum, "International Migration and International Trade", World Bank Discussion Paper n° 160 (Banco Mundial, Washington, 1992).

4. Receptividad a los emigrantes en los países industrializados avanzados

Para que las presiones migratorias se transformen en flujos reales de población debe darse un conjunto de interacciones entre oferta y demanda. El elemento "demanda" de la ecuación suele pasar desapercibido o inadecuadamente valorado. La Historia, los valores y la estructura económica de muchas sociedades industriales avanzadas las hace receptivas a la inmigración, a pesar muchas veces de sus opiniones públicas.

Las creencias que sustentan la mayoría de los sistemas democráticos descansan en un conjunto de valores sociales y humanitarios que han propiciado la admisión de refugiados y de familiares de inmigrantes ya admitidos. En muchos países europeos, por ejemplo, la entrada concertada de mano de obra extranjera cesó a principios de los años 70. Veinte años después, sin embargo, sigue habiendo considerables contingentes de recién llegados gracias a que se permite a los trabajadores extranjeros acoger a familiares allá donde viven y trabajan. En muchos países, la idea de denegar a una persona el derecho de vivir con su familia es sencillamente inaceptable.

De igual modo, el predominio de las admisiones por motivos familiares en los Estados Unidos es desproporcionado. Este fenómeno conduce a lo que se conoce como "emigración en cadena" cuando la admisión de una persona puede, mediante la entrada legítima de familiares, generar una significativa cantidad adicional de inmigrantes. El efecto multiplicador podría mitigarse en buena parte si las leyes limitasen el permiso de inmigrar a los miembros de la familia nuclear del inmigrante ya admitido, dejando fuera a sus parientes adultos y casados. Se han debatido en el Congreso de los Estados Unidos propuestas en este sentido, y siempre han sido rechazadas como violación de los preceptos básicos de equidad y justicia histórica. Esta modificación en las leyes de inmigración vulneraría los derechos de inmigración de grupos que, como los asiáticos hasta los años 60, tenían vedado el derecho a la admisión por motivos raciales. Los sistemas judiciales basados en el respeto a las garantías procesales son otra manifestación de valores democráticos que frustran controles más estrictos de la inmigración. La crisis del asilo es en realidad, tanto en Europa como en América del Norte, una parálisis de los mecanismos de decisión, incapaces de resolver rápidamente grandes números de expedientes en los que puede haber casos de vida o muerte.

Tampoco es fácil para muchos países deportar individuos a lugares donde reina el peligro y la miseria, aunque no tengan el estatuto de refugiado. El índice de concesiones de asilo por solicitudes en Europa está en torno al cinco por ciento. A pesar de todo, la gran mayoría de los rechazados no son expulsados por razones humanitarias o de imagen pública. Esta actitud se extiende a otros métodos de control. En los Estados Unidos existe una tendencia a considerar los métodos de identificación de empleo ilegal de inmigrantes como propios de un Estado policial. La afluencia de inmigrantes tiene también un sentido económico para los países desarrollados. El comercio y los mercados internacionales han transformado las estructuras económicas en dichos países de modo que la oferta de empleos de baja remuneración ha crecido, especialmente en las grandes ciudades. Con el retroceso de las manufacturas tradicionales, substituidas en general por producciones que requieren trabajadores menos cualificados y peor pagados, y la expansión de los sectores de servicios, se ha creado gran número de nuevos puestos de trabajo de baja remuneración. Es más probable que sean inmigrantes

que trabajadores nacionales quienes accedan a estos empleos, en una tendencia que no cambiará mientras la población siga creciendo a las bajas tasas actuales y se intensifique el proceso de envejecimiento en muchas sociedades avanzadas.

Una inmigración regulada y por momentos generosa puede contribuir positivamente al bienestar económico de los países desarrollados. Pero en países menos desarrollados la emigración no es la solución al problema de la creación de empleo. En el más optimista de los casos, las oportunidades que las sociedades industriales avanzadas puedan ofrecer a la inmigración serán modestas si se comparan con la necesidad de empleos en el resto del mundo.

Las migraciones internacionales son una característica estructural del mundo de nuestros días, con múltiples implicaciones sociales, económicas y políticas. El problema que plantean no se resolverá por sí mismo. Es necesario que tanto las naciones por separado como la comunidad internacional concierten esfuerzos y establezcan nuevas prioridades.

II. Canadá y Estados Unidos

A Tip O'Neill, el venerable político bostoniano que ocupó uno de los puestos de más poder de la vida política de Estados Unidos, le gustaba decir que "todas las políticas son locales». Su adagio capta la singular personalidad de las naciones receptoras de inmigrantes.

La larga y rica tradición de inmigración de Canadá y Estados Unidos es una de las manifestaciones humanas más determinantes de la Historia del mundo. El mosaico formado por las vidas de los inmigrantes instalados a retazos en los campos y comunidades de Canadá y Estados Unidos fue dibujando gradualmente la Historia de ambos países. El singular sentimiento de nación así surgido de la experiencia migratoria se basa en la lealtad a una serie de valores democráticos y virtudes cívicas, más que en vínculos étnicos, nacionales o religiosos.

Con excepción de los grupos indígenas y de los esclavos africanos cuya inmigración fue forzosa, Canadá y Estados Unidos fueron poblados por grupos que eligieron rehacer sus vidas en nuevos territorios. La inmigración ha sido, y continúa siendo, una cantera para edificar la nación. La diversidad étnica y religiosa que caracteriza a estas dos sociedades se contempla como un valor positivo y una fuente de energía nacional. La idea de que es posible integrarse en la sociedad y aspirar a una vida mejor sin tener en cuenta el origen de cada cual, a cambio de trabajo duro y participación democrática, es una creencia profundamente arraigada que sucesivas generaciones han luchado por perpetuar y perfeccionar.

Al mismo tiempo, la inmigración es una cuestión política candente y controvertida, fuente de intensos debates. Actualmente se discute si, en términos generales, una inmigración numerosa continuará enriqueciendo la economía y la cultura, o si estas naciones, ahora maduras y estables, deben limitar substancialmente los flujos migratorios para asegurar la prosperidad y la cohesión social de la población ya establecida. La cuestión es recurrente, y se manifiesta en los debates sobre las prácticas

administrativas y los instrumentos legales que en conjunto constituyen las políticas de inmigración de los dos países.

A. Componentes de una política de inmigración

Las políticas inmigratorias de Canadá y Estados Unidos están articuladas en leyes de carácter nacional y su ejecución corresponde a agencias u organismos gubernamentales encargados de su aplicación. En Canadá existe un departamento de inmigración denominado "Immigration and Employment Canadá", cuyo titular tiene rango de ministro del gabinete. En consecuencia, los problemas relacionados con la inmigración reciben consideración en las deliberaciones del Gobierno sobre política exterior e interior. En Estados Unidos las cuestiones de inmigración se tratan a nivel de sub-gabinete. Las funciones de inmigración que han de desarrollarse dentro de las fronteras del país son responsabilidad de una oficina dependiente del Departamento de Justicia; las del extranjero son competencia de los consulados, cuyo trabajo está dirigido por una oficina perteneciente a la Secretaría de Estado (ministerio de Asuntos Exteriores). Esta estructura se traduce en una política más dispersa y menos unidad de acción en el tratamiento de los problemas migratorios, a la vez que un mayor control por parte del poder legislativo.

Dejando aparte los aspectos organizativos, ambas políticas de inmigración responden a tres cuestiones básicas: quiénes, cuántos y de dónde.

1. ¿Quiénes?

Las políticas de inmigración establecen pautas de admisión basadas en objetivos sociales, humanitarios y económicos.

Los objetivos sociales se cumplen con la admisión de familiares de los inmigrantes. La unidad familiar ha sido, y continúa siendo, la piedra angular de las políticas de inmigración de Canadá y Estados Unidos. Ahora bien, qué parientes deben considerarse como "familiares", desde el punto de vista de su aceptabilidad como inmigrantes, es un tema que todavía sigue siendo objeto de debate. La tradición de las sociedades receptoras favorece las definiciones limitadas a la familia nuclear —padres e hijos solteros— mientras que los grupos de inmigrantes presionan para que se extienda la definición a miembros de la familia amplia: abuelos, hijos casados y nietos.

Un segundo punto de debate en cuanto a la generosidad de las políticas de unidad familiar es la preocupación por que las familias inmigrantes reciban en lugar de contribuir económicamente. Además, se alega que la inmigración basada en la unidad familiar es un medio ineficaz de selección de trabajadores, que contribuye al descenso del nivel de destreza profesional de la mano de obra. En gran parte, este argumento hace

una estimación errónea del carácter de la inmigración familiar. Los familiares de los inmigrantes también son trabajadores. Por regla general, las personas admitidas en función de las medidas de reunificación familiar pueden llegar a capacitarse prácticamente en cualquiera de las ocupaciones técnicas y profesionales especificadas en las leyes de inmigración. La reunificación familiar es también una vía indirecta de admisión de trabajadores cualificados.

Más importante aún, sin embargo, es el papel económico y social que juega la familia en la adaptación del inmigrante. La familia ayuda a superar los considerables trastornos sociales y culturales provocados por la inmigración y, al servir de intermediario con la sociedad anfitriona, facilita la adaptación del recién llegado. Las estructuras familiares y domésticas son también factores fundamentales a la hora de promover un mayor éxito económico. Son fuente crucial de recursos para la creación de negocios de inmigrantes, que a menudo revitalizan distritos urbanos e incluso sectores económicos especializados. El éxito de estos cambios sociales y económicos sienta las bases necesarias para que los hijos de los inmigrantes puedan convertirse en ciudadanos y trabajadores de provecho en la generación siguiente¹².

Los objetivos humanitarios se satisfacen mediante los programas de asentamiento y asistencia a refugiados. Estos programas atañen frecuentemente a grandes números de personas afectadas por emergencias de orden internacional, como la crisis de los barcos de refugiados ("boat people") de 1979, en el Sudeste Asiático. Estados Unidos admitió en el plazo de un año a más de 140.000 personas procedentes de los campos de emergencia que se establecieron en la región. A través de los programas de asentamiento, que en algunos casos se han prolongado durante décadas. Estados Unidos ha llegado a albergar hasta el diez por ciento o más de la población de algunos países, como Cuba. Estos programas se han ocupado de cientos de miles de individuos huidos de los regímenes comunistas, para quienes no existía ninguna esperanza realista de regresar algún día. Al mismo tiempo, los generosos programas de admisión para los fugitivos del comunismo, que eran recibidos como héroes, estaban en consonancia con los objetivos geopolíticos generales de Occidente. Con el fin de la Guerra Fría, el fundamento político de tales esfuerzos ha desaparecido, y aún no ha sido reemplazado por un nuevo paradigma.

Ha sido, en cambio, la aparición de casos de asilo político en grupo lo que ha dominado el debate sobre los refugiados en la década de los ochenta, planteando algunas cuestiones espinosas sobre cómo llevar a cabo los objetivos humanitarios de la política de inmigración en circunstancias nuevas, en las que son más bien los propios refugiados quienes pretenden entrar en el país, en lugar de ser éste quien los seleccione antes de permitir su entrada.

Los objetivos económicos, que siempre han formado parte de la política de inmigración, han llegado a ser un elemento clave en su planeamiento. Aunque con mecanismos de selección distintos, tanto Canadá como Estados Unidos han establecido recientemente incrementos en sus cuotas de inmigración al ampliar de forma significativa las oportunidades para personas con profesiones en las que existe demanda.

¹² Robert L. Bach y Doris M. Meissner, *America's Labor Market in the 1990S: What Rol Should Immigration Play?* (Carnegie Endowment for International Peace, Washington, junio de 1990).

Los efectos de la inmigración en los mercados laborales y su lugar en el futuro económico de estas sociedades indican una respuesta a las corrientes fundamentales de la historia y a la interdependencia económica global.

En la práctica, los contactos entre los futuros inmigrantes y sus empleadores tienen lugar generalmente antes de que el solicitante pase por las formalidades de la inmigración. Esto ocurre de varias maneras. Muchos entran en el país ilegalmente, encuentran trabajo y empleadores que solicitan su admisión legal. Otros, que se encuentran en el país con un visado temporal (como, por ejemplo, los estudiantes extranjeros), establecen una relación profesional con determinados empleadores a través de programas de formación o de estudios para post-graduados.

Por tanto, a menudo la inmigración con fines económicos no es un punto de partida, sino un paso intermedio en un proceso de respuestas del mercado laboral que tiene su origen en políticas que no guardan relación con la inmigración. Hay una parte significativa de los inmigrantes que ya ha tenido experiencias en el país y ha establecido contactos con algún sector de la sociedad o de la economía que después son ratificados por el proceso formal de inmigración, frente a la selección realizada por el Gobierno o los empleadores entre un colectivo de emigrantes que aguardan en el extranjero.

2. ¿Cuántos?

Durante más de un siglo, Canadá y Estados Unidos han impuesto límites numéricos anuales a los flujos de inmigración. Para Canadá, el establecimiento de estos límites fue durante algún tiempo un elemento distintivo de los objetivos de la política demográfica, que perseguía la colonización de las regiones escasamente pobladas de sus provincias occidentales.

Más recientemente, Canadá ha introducido una cuidadosa proporcionalidad entre las distintas corrientes de familiares de inmigrantes, refugiados y buscadores de trabajo. Este último grupo está aún más acilado, mediante la regulación de la tasa de trabajadores admitidos para cada sector, para evitar que determinadas ocupaciones se vean saturadas por inmigrantes. De esta forma, los nativos no quedan en desventaja frente a los emigrantes en los distintos mercados de trabajo. Tales mecanismos ofrecen vías de solución a la pregunta "¿Cuántos?". Estados Unidos nunca ha pretendido establecer conexiones entre sus niveles de inmigración y otros objetivos nacionales. Su sistema de admisión de inmigrantes, basado en cuotas, es de sobra conocido. Las cuotas, o tope numéricos, rigen la admisión de las diversas categorías de inmigrantes. Pero esos tope han sido sumamente arbitrarios. El Congreso los establece como una respuesta política equilibrada a las peticiones de los representantes de los empleadores y de las comunidades étnicas, que desean una política de inmigración que satisfaga sus necesidades. La consecuencia es que, aunque de forma inadvertida, la inmigración se ha convertido en un factor esencial del crecimiento demográfico, en una tendencia que está aminorando el ritmo de envejecimiento de la sociedad estadounidense.

Los observadores suelen afirmar que los niveles de inmigración deberían reflejar de algún modo la capacidad de absorción de una nación. Como los inmigrantes se

congregan en comunidades o regiones determinadas, servicios fundamentales (como la vivienda y la educación) pueden verse seriamente colapsado por los altos niveles de inmigración.

Aunque hay excepciones, la capacidad de absorción es algo más psicológico que científico. Si una sociedad siente afinidad, lealtad o relación histórica con determinados grupos de inmigrantes, un elevado número de ellos podrá ser integrado con éxito, independientemente de las estimaciones objetivas de la capacidad de absorción. Casos relevantes de este tipo son la salida de los judíos de la Unión Soviética hacia Israel, a partir del año 1989, y el éxodo hacia la moderna Alemania de personas de origen alemán procedentes de los territorios cedidos en el Este.

El caso contrario también es cierto. Números relativamente bajos de inmigrantes pueden llegar a resultar aparentemente indigeribles para sociedades que son incapaces de abrir sus estructuras sociales y de movilidad económica a pueblos con diferentes tradiciones y valores. Tal es el caso de ciertas poblaciones musulmanas en algunas partes de Europa.

3. ¿De dónde?

Hasta 1965, Estados Unidos basó la distribución geográfica de los países fuente de inmigración en una fórmula que reflejaba los orígenes nacionales de su propia población. Este sistema no sólo favorecía enormemente la inmigración de los europeos, sino que también excluía de forma explícita a los asiáticos. A través de mecanismos diferentes, pero con resultados similares, Canadá profesó una política de inmigración de "sólo blancos" hasta finales de la década de los 60.

Hoy día, estas leyes se consideran anacrónicas y han sido reemplazadas por otras en las que no influye el país de origen. La emigración a Canadá y Estados Unidos está dominada por asiáticos y latinoamericanos debido a que: a) las prioridades de selección basadas en la unidad familiar favorecen automáticamente a los grupos de emigrantes más recientes; y, b) el origen de la inmigración ha cambiado, predominando en general la procedente de regiones del mundo menos desarrolladas.

Aún así, las poblaciones establecidas suelen sentirse inquietas ante la dominación de grupos nuevos y desconocidos de inmigrantes. En Estados Unidos se han añadido "visados de diversidad" a la legislación vigente. Son vías de acceso especialmente diseñadas para países que están infra-representados en las actuales corrientes de inmigración. Aunque aparentemente inocuas, tales medidas no son distintas en la práctica de las preferencias de origen nacional. Muestran la arrolladora tendencia de las poblaciones a intentar perpetuarse más que a transformarse. Como la inmigración es un fenómeno de transformación, las respuestas a las preguntas de quién, cuántos, y de dónde tienen profundas implicaciones.

Aunque las pautas y tradiciones inmigratorias de Canadá y Estados Unidos tienen en común muchas características, ambas naciones son distintas y enfocan la cuestión de modo a menudo bastante diferente.

B. Canadá

País fundado por dos naciones, Canadá alberga actualmente no sólo a los descendientes de los colonos franceses y británicos, sino también a gente de muchos otros países. Después de la Primera Guerra Mundial, los niveles de inmigración permanecieron relativamente bajos hasta los años 60. Las cifras fueron elevándose gradualmente hasta 1982, fecha en la que el Gobierno efectuó reducciones drásticas a causa del declive económico. En 1985, el Gobierno optó de nuevo por un incremento sostenido.

Canadá tiene ahora planes cíclicos de inmigración de cinco años de duración, que se revisan y ajustan anualmente. Los niveles establecidos en la planificación son metas (generalmente no alcanzadas con precisión en la práctica), no cuotas o topes. De 1989 a 1991, la inmigración aumentó en Canadá alrededor de un 20 por ciento (de 162.000 a 205.000). Con una población de poco más de 27 millones de habitantes, el objetivo canadiense de 250.000 inmigrantes anuales de 1992 a 1995 (véase Tabla 1) representa —en unos niveles de casi el uno por ciento de su población— un flujo considerable con el que se pretende conseguir un aumento significativo de la población para el año 2000.

Aunque en Canadá las jurisdicciones federal y provincial en materia de inmigración son concurrentes, Québec es la única provincia que ha ejercido la opción de determinar su propia política¹³. Para Québec, la inmigración representa un medio de incrementar el número de ciudadanos francoparlantes¹⁴. En cuanto al resto de Canadá, el ministro de Inmigración establece los objetivos de admisión después de consultar a los responsables provinciales, cuyos intereses se orientan principalmente al impacto que ejercen los inmigrantes en los programas sociales y de servicios que administran. El resultado es que los objetivos nacionales de largo alcance se ven algunas veces modificados para responder a los intereses de las provincias.

El sistema parlamentario canadiense otorga al ministro de Inmigración una considerable flexibilidad para ajustar la reglamentación, los objetivos anuales y otros elementos esenciales de ejecución política. Esto proporciona un sistema que se adapta bastante bien a los cambios del mercado laboral, los acontecimientos internacionales y la opinión pública.

¹³ Otras provincias han empezado a considerar la posibilidad de negociar similares acuerdos autónomos.

¹⁴ Québec ha ejercido este derecho desde 1978 con una creciente autonomía. En 1991, un acuerdo con Canadá estableció disposiciones que le permiten salvaguardar su propia identidad demográfica y cultural en relación con la inmigración. A excepción de los casos de familiares de inmigrantes y de algunas admisiones humanitarias, tiene competencia exclusiva en la selección de los inmigrantes que pretenden residir en Québec, así como en la administración de sus propios programas de recepción y de integración social, cultural y económica. Si se desea profundizar en este tema, véase Demetrios G. Papademetriou, «International Migration in North América: Issues, Policies, Implications», documento elaborado para la reunión conjunta de la UNFPA y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, Ginebra, julio de 1991, pág. 37.

TABLA 1

PLAN DE INMIGRACION CANADIENSE, 1991 A 1995
(niveles de inmigración planificados por componentes)

	1990*	1991	1992	1993	1994	1995
Familias	72.500	80.000	95.000	95.000	85.000	85.000
Refugiados						
refugiados y clases predeterminadas asistidos por el Gobierno (seleccionados en el extranjero)	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000
refugiados y clases predeterminadas asistidos por entidades privadas (seleccionados en el extranjero)	24.000	23.500	17.000	20.000	15.000	15.000
refugiados llegados a Canadá (después del 1/1/89)	5.000	10.000	20.000	25.000	25.000	25.000
Inmigrantes independientes						
solicitantes principales	25.500	20.000	21.500	22.500	29.000	29.000
esposas y otros acompañantes dependientes	25.000	21.000	20.000	25.000	33.000	33.000
Parientes asistidos						
solicitantes principales	7.000	7.000	9.000	8.500	11.500	11.500
esposas y otros acompañantes dependientes	11.000	12.500	16.500	15.000	19.000	19.000
Inmigrantes con negocios						
solicitantes principales	5.000	7.000	7.000	6.500	5.000	5.000
esposas y otros acompañantes dependientes	13.500	21.000	21.000	19.500	14.500	14.500
Jubilados	4.000	5.000	5.000	0	0	0
TOTAL	200.000	220.000	250.000	250.000	250.000	250.000

Fuente: Annual Report to Parliament, Immigration Plan for 1991-1995, Employment and Immigration Canada, 1990.

* Las cifras relativas a 1990 son estimaciones efectuadas en junio de 1990.

TABLA 2

**CRITERIOS DE SELECCION CANADIENSES
("Sistema de puntos")***

Factor	Unidades de valoración	Notas
Educación	máximo 12	
Preparación vocacional específica	máximo 15	
Experiencia	máximo 8	"0" unidades significa exclusión automática a menos que: i) el solicitante haya acordado un empleo, y ii) el empleador acepte su falta de experiencia.
Ocupación	máximo 10	"0" unidades significa exclusión automática a menos que el solicitante haya acordado un empleo.
Empleo acordado	10	
Edad	máximo 10	10 unidades para edades entre 21 y 44 años; 2 unidades deducidas por cada año por debajo de los 21 o por encima de los 44.
Conocimiento de idioma(s) oficiales)	máximo 15	
Adecuación personal	máximo 10	
Control de niveles	máximo 10	
TOTAL	100	
PUNTUACIÓN MÍNIMA DE ACCESO	70	
Bonificación por cualquier pariente asistido	10 (puntuación mínima 60)	Si la solicitud va acompañada de un compromiso de asistencia.
Bonificación adicional por estos parientes asistidos: hijos y hermanos casados.	5 (puntuación mínima 55)	

Fuente: Annual Report to Parliament: Immigration Plan for 1991-1995, Employment and Immigration Canada, 1990.

* El sistema de selección de Quebec presenta algunas diferencias en cuanto a los factores y las unidades de valoración, pero el propósito y los resultados son similares.

1. Perfil del sistema

Los principales elementos del sistema de inmigración canadiense están enunciados en la Ley de Inmigración de 1967, modificada posteriormente¹⁵. La política consiste en mantener un cuidadoso equilibrio entre las principales corrientes de inmigración, es decir: un cupo del 50 por ciento de tipo social (miembros de la familia); un 25 por ciento humanitario (refugiados); y un 25 por ciento económico (trabajadores seleccionados)¹⁶.

¹⁵ En 1962, el gobierno derogó la histórica política de "sólo blancos", aunque continuaron vigentes determinadas medidas que favorecían a los inmigrantes europeos. Dichas ventajas fueron eliminadas definitivamente en 1967. Para más información sobre el tema, véase Papademetriou, "International Migration in North América...", y "Critical Years in Immigration: Canadá and Australia Compared", de F. Hawkins (McGill- Queen's University Press, Montreal 1989)

¹⁶ Papademetriou, «International Migration in North América,..».

Aunque las familias y los refugiados constituyen tradicionalmente los elementos básicos de la inmigración canadiense, la inmigración por motivos económicos es, probablemente, el rasgo más notable del sistema. En ella se incluyen trabajadores seleccionados, inversores y empresarios¹⁷, y se basa en un sistema de selección por puntos (véase Tabla 2). Los puntos se adjudican a los solicitantes en función de su capacitación profesional y otras características que se consideran como garantías de éxito en la adaptación económica. Estas "unidades de valoración" cubren nueve áreas como educación, edad, ocupación, experiencia, acuerdos de empleo y dominio de la lengua. La puntuación máxima es de 100; los aspirantes deben obtener un mínimo de 70 puntos para que se tenga en cuenta su solicitud¹⁸.

En cuanto a la inmigración de familiares, la definición canadiense de parientes es muy extensa y tanto los ciudadanos canadienses como los residentes permanentes pueden solicitar la inmigración en favor de sus parientes¹⁹. El prerrequisito fundamental es el apadrinamiento de los recién llegados. Esto implica disponer de un cierto nivel de ingresos y el compromiso de responsabilizarse financieramente del beneficiario durante un plazo de hasta diez años. Este requisito ayuda a controlar el ritmo y el volumen de peticiones realizadas por canadienses en favor de sus parientes extranjeros, a minimizar el coste público de los recién llegados y a garantizar la consecución de los objetivos de unidad familiar. El cupo de emigración humanitaria otorga una considerable flexibilidad a los funcionarios del Gobierno para hacer frente a situaciones internacionales que exijan este tipo de ayuda. Prevé la admisión no sólo de los refugiados que cumplen lo exigido por el Convenio de la ONU, sino también la de Otros dos grupos denominados refugiados de clases predeterminadas y entradas humanitarias.

Estos dos últimos grupos están constituidos por personas desplazadas u oprimidas y en situación similar a la de refugiados, pero que no cumplen los requisitos establecidos por la estricta definición del Convenio.

Entre los países de procedencia de las personas en esta situación destacan Guatemala, Líbano y Sri Lanka. La petición para ser acogido en estas categorías puede hacerse desde dentro o fuera de Canadá.

¹⁷ La admisiones canadienses por razones comerciales produjeron de 1986 a 1990 inversiones por valor de 3.000 millones de dólares. Se considera que el programa ha tenido un éxito indiscutible. Se le atribuye el 10 por ciento del crecimiento de las inversiones en Canadá durante ese periodo, el 6,3 por ciento del incremento neto del empleo a tiempo completo, y el 3 por ciento del crecimiento total del PIB. Entre las actividades de inversión favorecidas están las de alojamiento; alimentación y bebidas; fabricación de ropas y manufacturas textiles, seguidas por alimentación, plásticos y productos eléctricos y electrónicos; ventas al por menor: construcción; y ventas al por mayor. Véase Papademetriou, "International Migration in North América...", y R, Kunin, "The Economic Impact of Business Immigration into Canadá", Employment and Immigration Canadá, Regional Economic Services Branch BC/YT, septiembre de 1991.

¹⁸ Rosemary Jenks, ed., *Immigration and Nationality Policies of Leading Migration Nations* (Center for Migration Studies, Washington, 1992), pág. 5.

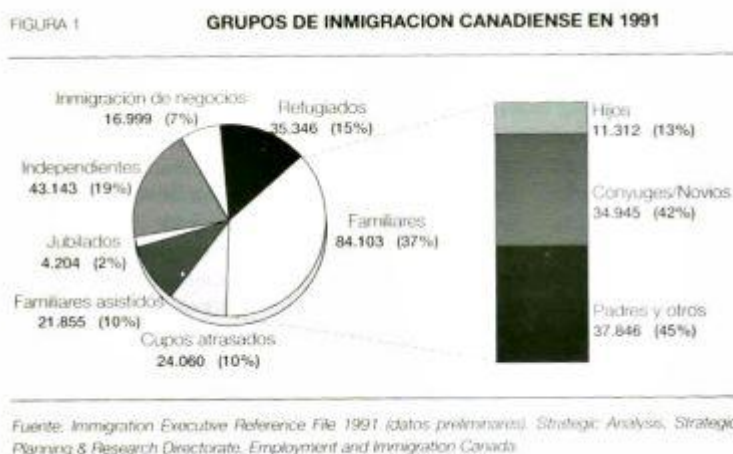
¹⁹ Los miembros de la familia son: esposas e hijos solteros, hijos mayores de 18 años que no hayan estado nunca casados y personas a su cargo, padres, abuelos mayores de 60 años (viudos o incapacitados para el trabajo) y sus hijos, hermanos, sobrinos y sobrinas, así como nietos menores de 18 años que nunca hayan contraído matrimonio y huérfanos. Véase Papademetriou, "International Migration in North América...".

En conjunto, los países de origen de los refugiados en Canadá son muy diferentes de los países de los que proceden los refugiados en Estados Unidos. Esto refleja distintos objetivos de política exterior, en la medida en que se traducen en programas de refugiados, y distintas pautas de movimiento de los solicitantes de asilo. Diferencias tan llamativas entre países vecinos con tantas similitudes en sus tradiciones inmigratorias, ilustran cuan selectivos y enraizados en la historia y en las políticas pueden estar los distintos modelos migratorios.

Otros aspectos sobresalientes de la inmigración canadiense y de su impacto en la sociedad son los siguientes:

- El 42 por ciento de la inmigración actual procede de Asia, el 26 por ciento de Europa, el 17 por ciento de América y el 15 por ciento de África y Oriente Medio; en 1961, el 85 por ciento de la inmigración canadiense procedía de Europa y Estados Unidos²⁰.

La mayoría de los inmigrantes se asienta hoy día en Ontario (alrededor del 54 por ciento), seguido de Québec (alrededor del 19 por ciento), Columbia Británica (14 por ciento), y Alberta (9 por ciento). Por otra parte, los inmigrantes se concentran fundamentalmente en las ciudades con población superior a 500.000 habitantes; casi el 60 por ciento residen entre Toronto, Montreal y Vancouver²¹. La Administración canadiense ha tratado reiteradamente de canalizar a los inmigrantes hacia áreas con menor densidad de población, aunque con escaso éxito.



La única distinción entre los ciudadanos de Canadá y los residentes permanentes es el derecho de sufragio. La ciudadanía se obtiene por nacimiento (de padres nativos o extranjeros) o por naturalización. Para poder naturalizarse se requiere haber cumplido

²⁰ Papademetriou, "International Migration in North América..." y Meyer Burstein, "Canadian SOPEMI Report, 1991", OCDE, París, 1991.

²¹ Papademetriou, "International Migration in North América...", y Meyer Burstein, "Canadian SOPEMI Report

18 años de edad, residir permanentemente durante tres años en el país y conocer una de sus lenguas, así como la historia, el gobierno y la geografía canadienses²².

- Todos los residentes permanentes tienen derecho a los mismos beneficios. Cerca de un tercio de los refugiados (los calificados como "asistidos por el Gobierno") reciben formas adicionales de ayuda.

En conjunto, la política de inmigración canadiense ha seguido un proceso constante de perfeccionamiento y ajuste para conseguir un equilibrio viable entre la generosidad y el interés económico propio. Este equilibrio es la clave del apoyo y la credibilidad de dicha política; la ubicación geográfica de Canadá refuerza su capacidad para dirigir los flujos migratorios en función de sus necesidades nacionales.

2. Cuestiones de especial relevancia

Desde un punto de vista comparativo, hay dos aspectos de la experiencia canadiense que son de particular interés para otros países de la Tnlatral: su sistema de decisión sobre el asilo político y su política para la integración de los emigrantes.

Sistema decisorio del asilo político:

Al igual que en la mayoría de los países industrializados, en Canadá las peticiones de asilo político aumentaron vertiginosamente durante la década de los 80. El sistema de admisión de refugiados, competencia del ministerio de Inmigración, no estaba preparado para asumir unas cifras tan elevadas. Esto se tradujo en importantes retrasos que, a su vez, alentaron las peticiones de aquéllos que no tenían auténtica necesidad de protección, llegando a colapsar el sistema. En 1988, Canadá promulgó una legislación diseñada para establecer un sistema que hiciera posible decidir sobre la condición de refugiado de forma rápida y justa. El Consejo de Inmigración y Refugiados (Immigration and Refugee Board) es un tribunal independiente, actualmente el de mayor envergadura de Canadá.

El Consejo aplica un proceso de revisión que lleva a cabo en dos etapas. La primera tiene lugar a la entrada en el país —momento en el que se concede a los peticionarios de asilo una audiencia preliminar ante un funcionario de inmigración y un miembro del Consejo— para descartar las peticiones "manifiestamente infundadas". Tal decisión requiere el acuerdo unánime de ambos funcionarios. Si uno de ellos o ambos creen que el caso del solicitante merece ser tomado en consideración, se le acepta y remite a una segunda audiencia en donde se hará una valoración en profundidad.

El Consejo tiene alrededor de 250 miembros, repartidos por todo el país, pero concentrados en las áreas con elevada población de inmigrantes. Trabajan en grupos de dos para decidir sobre las peticiones de los refugiados. Una decisión positiva de uno de

²² Jenks, Immigration and Nationality Policies.

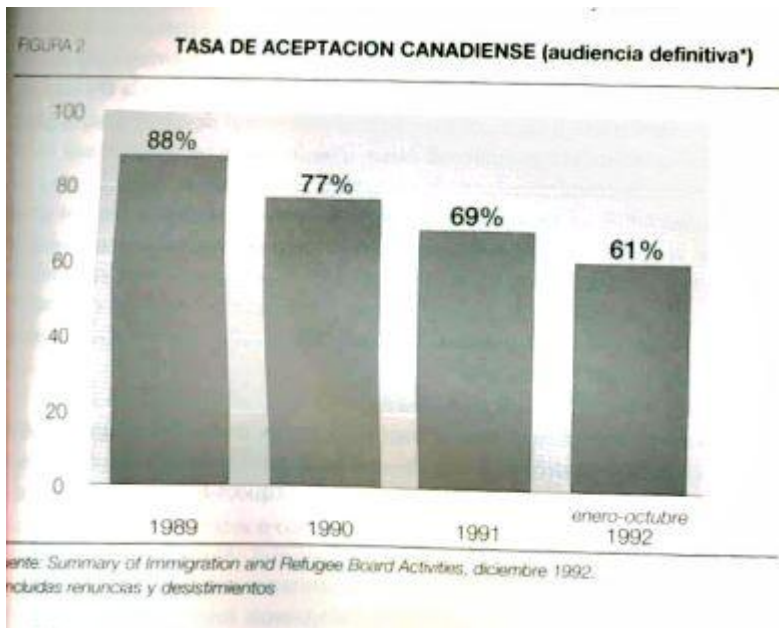
los miembros es suficiente para la concesión del estatuto de refugiado²³. Los solicitantes están representados por un asesor legal a expensas del Gobierno. Los miembros del Consejo disponen de un equipo que prepara los casos y tienen acceso a un centro de documentación que proporciona información sobre las condiciones de los países de origen puesta al día continuamente por un equipo de investigadores profesionales. En general, los casos se deciden en un plazo de seis meses, y la resolución de los 95.000 casos pendientes acumulados en el anterior sistema se completó definitivamente a últimos de 1992.

El esfuerzo de Canadá para hacer frente al principal fenómeno migratorio de la última década —la crisis del asilo político— ha sido el más ambicioso del mundo, y también el de mayor éxito. Canadá comprendió que todo su programa de inmigración estaría en peligro si los casos de asilo no se administraban con eficacia, porque la opinión pública estaba comenzando a dudar de la capacidad del Gobierno para regular de manera eficaz los procesos de inmigración.

Una vez creada la nueva estructura, el Gobierno puso a su frente a un parlamentario conocido, respetado y de reconocida independencia. El esfuerzo del presidente del Consejo para conseguir que los miembros del mismo fueran ampliamente representativos de la sociedad canadiense tuvo como resultado que un 26 por ciento estuviera compuesto por "minorías evidentes"; sólo un 10 por ciento eran abogados. Esto proporcionó al sistema una excepcional credibilidad a los ojos de la colectividad de defensores de los refugiados, cuya cooperación y apoyo eran esenciales para que el sistema funcionase.

En 1989, su primer año de funcionamiento, se aprobó el 88 por ciento de los casos. Esta tasa de aceptación excepcionalmente generosa denotaba inexperiencia, pero también ayudó a ganar la confianza de la opinión pública. A finales de 1992, el porcentaje disminuyó gradualmente hasta el 61 por ciento (véase Figura n° 2). También ha descendido el número de nuevos solicitantes, presumiblemente debido a que las peticiones con escaso fundamento han sido rechazadas. La nueva legislación, aprobada en 1993, ha eliminado la audiencia preliminar; al pasar más del 95 por ciento de las solicitudes a la audiencia definitiva, demostró ser ineficaz y costosa.

²³ La legislación aprobada en 1993 (a la que se hará referencia más adelante) ha modificado algunos aspectos de este procedimiento. Se requiere la decisión positiva de ambos miembros para los solicitantes que llegan sin documentación, para los que son nacionales de un país como Estados Unidos, o para los que vuelven al país donde afirman estar en peligro mientras sus peticiones están pendientes. Si se desea profundizar en el tema, véase "Managing Immigration: A Framework for the 1990s", Employment and Immigration Canadá, julio de 1992



El sistema no está exento de problemas. La salida de los casos denegados no siempre se resuelve con éxito, la resolución de las apelaciones es lenta, y el procedimiento es muy costoso²⁴. Por otra parte, casi un tercio de los solicitantes entran en Canadá a través de Estados Unidos. Por esta razón, Canadá está intentando concluir un acuerdo bilateral sobre asilo por el que Estados Unidos consentiría en resolver los casos que llegan allí primero. La aplicación de este principio de "país seguro" está basada en un modelo ya implantado en Europa. Estas iniciativas paralelas en Europa y Norteamérica podrían converger algún día en un régimen de asilo multilateral. En conjunto, Canadá ha conseguido lo que ninguna otra nación en el terreno del asilo político: tener un sistema rápido y reputado como justo. Esta es la doble característica requerida para que una nación mantenga prácticas de admisión de refugiados y al mismo tiempo desaliente las solicitudes infundadas.

Integración de inmigrantes:

La tasa canadiense de admisión de inmigrantes plantea a la sociedad unos retos formidables a la hora de integrar a los recién llegados. No puede mantenerse un programa de inmigración generoso a menos que la integración tenga éxito. El medio canadiense para acometer esta tarea es su política de multiculturalismo. El objetivo es fomentar el mutuo respeto y un sentimiento compartido de identidad entre todos los canadienses, disipar los conceptos erróneos sobre los que llegan, combatir el racismo y alentar la plena participación en la sociedad de los canadienses, sea cual sea su origen. La responsabilidad de estos esfuerzos recae sobre un departamento ministerial especializado que intenta aproximar a los canadienses de nacimiento y los recién llegados.

²⁴ El coste y el esfuerzo que absorbe hoy el sistema canadiense suscitan una cuestión más amplia: la de la proporcionalidad. Dado el vasto número de refugiados que hay en el mundo y las tremendas necesidades que representan, ¿es defendible que una nación rica gaste sumas de dinero tan grandes en admitir solamente a 55.000 individuos cada año?

La integración es un proceso complejo y continuo, que requiere por igual ajustes y adaptación de inmigrantes, residentes establecidos e instituciones. Exige que el inmigrante conozca y acepte los valores canadienses y, al mismo tiempo, que los canadienses ofrezcan ayuda y conozcan las diversas culturas. El impulso es noble, pero ponerlo en práctica puede resultar desconcertante, como muestran los siguientes ejemplos:

La cultura somalí enseña a los hombres a no obedecer a las mujeres, lo que hace que la disciplina en las clases —en las que predominan las profesoras— constituya un serio problema. Las escuelas son típicos lugares donde surge el conflicto ante la gran disparidad de valores.

- De forma similar, las normas y prácticas sanitarias son también puntos conflictivos. Los médicos canadienses luchan contra los ritos de circuncisión femenina y tratan de evitarlos, ya que causan profundos daños físicos y psicológicos en las jóvenes.

Las poblaciones establecidas se sienten amenazadas cuando los inmigrantes llegan a determinadas áreas y parecen tomar posesión de las mismas. Sin embargo, la segregación a menudo es un mecanismo de supervivencia que contrarresta la discriminación en el empleo y en el acceso a viviendas no estatales. A pesar de dificultades tan graves como éstas, todas las estimaciones disponibles muestran que el grado de integración de inmigrantes es muy bueno. El factor más importante es el conocimiento del inglés o del francés, idiomas oficiales de Canadá. El Gobierno da muchas facilidades a los inmigrantes para el aprendizaje de idiomas, en estrecha coordinación con las autoridades provinciales y otras instituciones. A lo largo de la próxima década, un 50 por ciento de la nueva mano de obra estará compuesto por inmigrantes. Por tanto, es de enorme interés para Canadá asegurar que estas personas alcanzan el dominio idiomático que requiera su puesto de trabajo. Otros servicios disponibles son los programas de recepción y orientación, traducción, asesoramiento legal y asistencia relacionada con el empleo²⁵.

Sin embargo, el multiculturalismo es el aspecto de la inmigración que se debate con más calor. Existen dos corrientes de pensamiento sobre las ayudas públicas, las cuales: a) refuerzan la segregación étnica y, por tanto, son perjudiciales; o, b) contribuyen a que los grupos se integren en la práctica, como respuesta realista a un Canadá en pleno proceso de cambio. La preocupación del país —vivamente reflejada en el fracaso del referéndum de octubre de 1992 para ratificar una importante propuesta de reforma constitucional— es que la nación se ha volcado tanto en el hecho multicultural que se están olvidando los valores compartidos. Éstas son tensiones inherentes a la inmigración y la integración. Canadá dedica un extraordinario grado de atención a la complejidad del reto de la integración, lo que refleja su historia de reconocimiento de los valores de otras culturas y de las contribuciones de diferentes pueblos. Al incorporarlos, la cultura existente se amplía, cambia y se hace más fuerte.

²⁵ Employment and Immigration Canadá, "Backgrounders to the Annual Report to Parliament: Immigration Plan for 1991-1995", octubre 1990

Aunque la sociedad estadounidense siempre se ha caracterizado por su diversidad étnica, ésta es ahora mayor que nunca. La inmigración neta, incluida la ilegal, es de cerca de un millón de personas al año, de las que casi el 90 por ciento proceden de países de Asia y América²⁶. Aunque la legislación estadounidense establece topes numéricos o cuotas para la inmigración, están exentos los refugiados, ciertas categorías de familiares y algunos otros grupos. Por tanto, las cifras fluctúan algo de un año a otro.

Otras características clave de la inmigración estadounidense actual, son:

- La reunificación de las familias es la prioridad fundamental de su política en este campo²⁷. Cerca del 68 por ciento de los que inmigran lo hacen valiéndose de conexiones familiares; alrededor de un 15 por ciento, como refugiados; y un 17 por ciento, aproximadamente, son admitidos en función de su capacitación profesional.
- Diez países contabilizan las tres cuartas partes de los inmigrantes. El principal país de procedencia es México, seguido de Filipinas, la ex Unión Soviética, Vietnam, Haití, El Salvador, India, la República Dominicana, China y Corea²⁸.
- Más de las tres cuartas partes se asienta en California, Texas, Nueva York, Florida, Illinois y Nueva Jersey, que están también entre los Estados más grandes de la nación.

Hasta hace poco, las leyes que rigen la inmigración se modificaban con poca frecuencia. Las primeras restricciones no comenzaron hasta 1875, cuando determinadas clases de inmigrantes (delincuentes y prostitutas) fueron declarados inadmisibles. Las restricciones numéricas no se establecieron hasta que llegó el fervor aislacionista de los años 20.

Otras dos importantes normas legislativas se dictaron en 1952, cuando el temor al comunismo introdujo restricciones ideológicas en los criterios de admisión de inmigrantes; y en 1965, cuando el movimiento de derechos civiles llevó a la revocación de las cuotas de inmigración basadas en la nacionalidad como criterio para la selección de inmigrantes.

Las cuotas por orígenes nacionales fueron reemplazadas por un sistema de cuotas y preferencias que favorecía las admisiones por motivos familiares, tenía en cuenta a

²⁶ Durante los años 80 entraron casi 9 millones, superando en unas 100.000 personas el récord establecido en la década 1901-1910, Del total de los años 80, 7,34 millones llegaron en calidad de residentes permanentes. El resto ha regularizado su situación a partir de la de extranjero residente temporal, gracias al programa de legalización aprobado por el Congreso en 1986. A finales del siglo pasado, el porcentaje de nacidos en el extranjero sobre la población total era del 14 por ciento, en contraste con el 8 por ciento actual. En Canadá los nacidos en el extranjero representan actualmente un 16,1 por ciento de la población. Véase Jenks, *Immigration and Nationality Policies*....

²⁷ La definición de parientes próximos de ciudadanos estadounidenses incluye a hijos menores (de edad inferior a 21 años), cónyuges, padres de ciudadanos estadounidenses mayores de 21 años y viudas y viudos de ciudadanos estadounidenses. No existen restricciones en el número de los parientes próximos que pueden entrar en el país cada año. Por consiguiente, no se producen retrasos importantes en su entrada. Los familiares que están sujetos a límites numéricos y que por tanto pueden encontrar retrasos en su admisión, son: los hijos adultos y solteros de ciudadanos estadounidenses, cónyuges e hijos menores de residentes permanentes, hijos adultos de residentes permanentes, hijos casados de ciudadanos estadounidenses y hermanos de ciudadanos adultos. Véase Jenks, *Immigration and Nationality Policies*....

²⁸ Servicio de Inmigración y Naturalización de los EE. UU., *Statistical Yearbook of the Immigration & Naturalization Service*, 1991, (U.S. Government Printing Office, Washington, 1992).

aquéllos con profesiones solicitadas, autorizaba el mismo nivel de admisiones para todos los países y establecía una cuota mundial anual. Estos cambios proporcionaron la base para los importantes niveles y nuevas fuentes de emigración que Estados Unidos experimenta hoy día.

El ritmo de modificaciones legislativas en materia de inmigración varió de forma abrupta en los años 80, periodo en el que se aprobaron tres importantes normas:

- La Ley de Refugiados de 1980 (Refugee Act) estipulaba que las admisiones de refugiados fueran un elemento permanente de la inmigración al establecer que el Gobierno debía efectuar consultas para fijar los niveles anuales y los países de origen de los refugiados, así como los programas y recursos necesarios para asentarlos.

La Ley de Control y Reforma de la Inmigración de 1986 (Immigration Reform and Control Act) respondía al crecimiento de la inmigración ilegal estableciendo sanciones para aquellos empleadores que contratasen inmigrantes ilegales y, al mismo tiempo, regularizando a aquéllos que estaban ilegalmente en el país antes de 1982 (o 1986, en el caso de los trabajadores agrícolas).

La Ley de Inmigración de 1990 (Immigration Act) revisaba el sistema de cuotas preferenciales para permitir una mayor inmigración de trabajadores especializados, más "resquicios legales" para reducir los retrasos que sufrían ciertos grupos de inmigrantes admisibles pertenecientes a la clase familiar, y una mayor diversidad de los países de origen. Estos cambios han incrementado la inmigración en un 35 por ciento anual, aproximadamente, y constituyen la más amplia revisión de la normativa de inmigración desde la ley de 1965.

Consideradas en conjunto, estas tres leyes constituyen una importante actualización de la política migratoria y un fuerte impulso al papel de la inmigración en los años 90. Es probable que en el futuro se produzcan cambios más frecuentes a medida que el impacto de la inmigración sobre la sociedad suscite nuevas evaluaciones y requiera los consiguientes ajustes en las leyes de inmigración.

Hay muchos aspectos de la experiencia migratoria de Estados Unidos que resultan fascinantes y merecen ser examinados con mayor profundidad. Los cuatro que vienen a continuación son de interés en el contexto de la Trilateral.

1. Inmigración ilegal

La inmigración ilegal a Estados Unidos procede, con mucho, de México. Centenares de miles de personas sin la documentación exigida cruzan cada año la frontera de 1.800 millas que separa los dos países. Entre la población ilegal hay también cada vez más centroamericanos y otros que, generalmente con la ayuda de contrabandistas, atraviesan México hasta la frontera, así como personas que han sobrepasado el tiempo de estancia concedido en sus visados.

Los orígenes de la inmigración ilegal mejicana radican en: a) la contigüidad de dos naciones que están entre los países vecinos con mayores diferencias de

TABLA 3

NIVELES ANUALES DE INMIGRACION LEGAL EN EE.UU.
Ley de Inmigración de 1990

	Años fiscales	
	1992-1994	1995 y ss.
Corriente familiar	465.000	543.000
parientes cercanos de ciudadanos estadounidenses	264.000	317.000
preferencias familiares	226.000	226.000
1ª preferencia	23.400	23.400
2ª preferencia	114.200	114.200
4ª preferencia	23.400	23.400
5ª preferencia	65.000	65.000
Corriente independiente	140.000	140.000
inmigrantes especiales	10.000	10.000
trabajadores de la sanidad	—	—
empleados	120.000	120.000
profesionales de alto nivel	80.000	80.000
profesionales de nivel medio y trabajadores cualificados y sin cualificar	40.000	40.000
inversores	10.000	10.000
inmigrantes del sistema de puntos	—	—
Diversos (comienza en 1995)	—	55.000
Visados transitorios	107.000	—
países afectados negativamente (1992-94)	40.000	—
extranjeros desplazados (Europa del Este y Tibet) (1991-93)	—	—
Africa (1991-93)	—	—
reducciones de atrasos preferenciales	—	—
empleados de empresas estadounidense que operan en Hong Kong (1992-94)	12.000	—
cónyuges e hijos de extranjeros legalizados bajo la Ley de Inmigración (1992-94)	55.000	—
Miscelánea	2.000	—
TOTAL (excluidos refugiados)	714.000	738.000

Fuente: The Immigration Act of 1990, P.L. 101-649.

ingresos del mundo²⁹; y, b) una historia de reclutamiento de mano de obra mejicana — especialmente para la agricultura— que culminó en un programa estadounidense de contratación de trabajadores agrícolas, desde 1941 a 1964, conocido con el nombre de "Bracero". Se establecieron así fuertes vínculos económicos entre las dos naciones, así como contactos familiares y laborales que han resistido a los sucesivos cambios políticos.

Los niveles de inmigración ilegal fueron aumentando de forma gradual durante los años 70 y 80, alcanzando en el año 1986 la cota inigualada de 1,6 millones de detenciones fronterizas³⁰. Aunque la economía estaba en período de crecimiento y la mayoría de los

²⁹ Tras el fin la Guerra Fría, la frontera entre Alemania y los Estados centroeuropeos puede llegar a ser análoga. Sin embargo, la diferencia en las tasas de crecimiento de la población sigue siendo un factor único en lo que a México y Estados Unidos se refiere.

³⁰ El número real de personas detenidas no se refleja en las estadísticas, que simplemente recogen el número de aprehensiones. Debido a que los inmigrantes ilegales son devueltos a México rápidamente, muchos lo intentan de nuevo, haciendo múltiples entradas hasta que consiguen su objetivo. Por tanto, es probable que el número de personas interceptadas sea considerablemente menor.

inmigrantes ilegales encontraba rápidamente trabajo, la preocupación general aumentó sin cesar, culminando en la aprobación de la legislación de 1986 señalada anteriormente. Su objetivo era reforzar el control sobre el flujo de inmigrantes ilegales al hacer que los empleadores estuvieran sujetos a multas y prisión por contratar a trabajadores ilegales. Por tanto, la estrategia de impedir la entrada por medio de controles fronterizos se reforzó con la introducción de una disposición laboral —la legalidad como requisito para obtener un empleo—, en un esfuerzo por reducir el incentivo que para la inmigración ilegal suponía la disponibilidad de puestos de trabajo. Como contrapartida a estas medidas de endurecimiento se desarrolló un programa de legalización, por medio del cual 3 millones de personas han regularizado su situación en Estados Unidos (véase Tabla 4).

Además de proporcionar una necesaria herramienta coercitiva, las sanciones a los empleadores supusieron un punto de inflexión psicológico en la política de inmigración. Como señaló el presidente de un distinguido equipo de estudio que recomendó estas medidas legislativas, "Debemos cerrar la puerta trasera para poder abrir la puerta principal". Verdaderamente, se necesitaba un cambio radical en el sistema de admisión legal de inmigrantes. Pero políticamente no podía hacerse hasta que el Gobierno no se enfrentara al reto representado por los flujos de inmigrantes ilegales. Sobre todo, la inmigración ilegal contribuía a fomentar en los Estados Unidos la inquietud sobre una repentina vulnerabilidad frente a acontecimientos que escapaban a su control. La aprobación de las sanciones a los empleadores ayudó a restablecer la confianza de los estadounidenses en la capacidad y el compromiso del Gobierno para controlar uno de los factores de su destino. En consecuencia, aunque el flujo de inmigrantes ilegales sigue siendo elevado, el debate sobre la inmigración ilegal es ahora más realista y más informado, y está más predisposto a la generosidad en otras áreas de la política de inmigración.

TABLA 4 LEGALIZACION DE SOLICITANTES
LEY DE CONTROL Y REFORMA DE LA INMIGRACION DE 1986 (IRCA)
(por país de ciudadanía y tipo de solicitud, 1-12-1991)

	Total	I-687*	I-700†
Todos los países	3.033.179	1.760.201	1.272.978
Norteamérica**	2.688.509	1.535.107	1.153.402
México	2.267.330	1.228.363	1.038.967
Caribe	123.316	59.842	63.474
<i>República Dominicana</i>	28.158	18.279	9.879
<i>Haití</i>	59.846	15.942	43.904
<i>Jamaica</i>	19.151	12.961	6.190
<i>Otros</i>	16.161	12.660	3.501
Centroamérica	286.115	235.879	50.236
Bélice	6.250	6.119	131
Costa Rica	3.781	3.116	665
El Salvador	168.014	143.024	24.990
Guatemala	70.967	52.550	18.417
Honduras	18.121	13.056	5.065
Nicaragua	16.759	16.005	754
Otros	2.223	2.009	214
Sudamérica	103.674	73.850	29.824
Argentina	5.991	5.112	879
Brasil	7.748	1.761	5.987
Colombia	34.748	26.363	8.385
Ecuador	16.302	13.211	3.091
Chile	4.880	4.148	732
Perú	19.743	12.674	7.069
Otros	14.262	10.581	3.681
Asia	148.317	80.380	67.937
Bangladesh	7.604	1.328	6.276
China (continental)	11.250	8.687	2.563
India	21.832	3.851	17.981
Irán	15.275	14.631	644
Corea	11.425	5.781	5.644
Pakistán	21.885	5.261	16.624
Filipinas	29.385	19.071	10.314
Otros	29.661	21.770	7.891
Europa	40.566	35.332	5.234

Fuente: Departamento de Justicia de los EE. UU., Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalisation Service, U.S. Department of Justice), 1991.

* Solicitantes acogidos a las disposiciones generales de legalización de la IRCA.

† Solicitantes acogidos a las disposiciones especiales para trabajadores agrícolas de la IRCA.

** No incluye cifras sobre Canadá y Groenlandia.

A pesar de la importancia política de la aprobación de las sanciones a empleadores, su aplicación no funciona adecuadamente. Las dimensiones de la población ilegal están hoy en Estados Unidos cerca de las del período anterior a 1986. Los salarios no se han incrementado en los mercados de trabajo de baja remuneración como debieran si el endurecimiento de las normas laborales estuviera teniendo efecto. Ha habido un resurgimiento de talleres clandestinos en sectores, como la fabricación de prendas de vestir, que han utilizado tradicionalmente trabajadores inmigrantes, y hay indicios de que las sanciones pueden elevar la discriminación contra trabajadores no blancos.

Estos factores han hecho que algunos sindicatos de trabajadores y las más importantes organizaciones de defensa de los derechos civiles hagan un llamamiento en favor de la derogación de la ley que penaliza a los empleadores, derogación que actualmente está considerando el Congreso de Estados Unidos.

Los esfuerzos del Gobierno para hacer cumplir las sanciones han sido débiles, pero el principal fallo del sistema es la ausencia de requisitos que aseguren la existencia de documentos de identidad fiables. Si los empleadores han de verificar que sus trabajadores son legales, éstos deben tener algún tipo de documento que acredite ante aquéllos que su situación es legal. Debido a que en Estados Unidos no existe un documento de identidad universal, la ley permite la utilización de una amplia gama de documentos para cumplir con el requisito de verificación. La mayoría de los documentos admitidos pueden falsificarse fácilmente, por lo que el uso de documentación falsa está muy extendido.

Al mismo tiempo, y como es tradicional, las nuevas normas laborales han tardado una década o más en hacerse efectivas después de su aprobación. Los promotores de las sanciones a los empleadores entendían que la legislación no era sino un primer paso que tendría que reforzarse con el tiempo. También valoraron la especial sensibilidad política que rodea a la exigencia de documentación, y ante esto fueron incapaces de obtener todo lo que deseaban con la legislación que pusieron en marcha.

Así, la capacidad de Estados Unidos para controlar la inmigración ilegal empieza en buena medida en un asunto tan aparentemente remoto y esotérico como es el de los documentos de identidad. Pero es que este tema, a su vez, despierta señales de alarma en la mente de los estadounidenses acerca del control gubernamental frente a la libertad individual. Las propuestas para mejorar la seguridad de los documentos o para introducir un documento de identificación universal con objeto de sofocar la inmigración ilegal son consideradas, generalmente, como un remedio peor que la enfermedad.

El debate sobre la inmigración ilegal se está reactivando debido a que Estados Unidos ha sido incapaz de limitar de forma tangible los flujos ilegales en una época de crecimiento lento y amplia reestructuración económica. Las nuevas soluciones requerirán que los norteamericanos decidan entre el compromiso con un sistema de inmigración generoso pero controlado, y los principios de libertad individual tal como se han practicado y entendido tradicionalmente.

2. Política de refugiados

Aunque basada en creencias profundamente humanitarias, la política de refugiados de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial ha sido también una decidida prolongación de los antagonismos de la Guerra Fría. Se ha admitido a un gran número de refugiados procedentes de los entonces países comunistas, y a muy pocos de otros lugares, a pesar de los extendidos y graves abusos contra los derechos humanos que han tenido lugar, por ejemplo, en Haití y El Salvador, para los que Estados Unidos es prácticamente el único país de asilo o reasentamiento. La política estadounidense presentó a los fugitivos del comunismo como héroes, debido a que su huida podía de relieve la represión que Occidente censuraba. Al mismo tiempo, trató a la mayoría de las víctimas de las dictaduras derechistas como inmigrantes ilegales, porque la compasión hacia ellas se consideraba incoherente con el apoyo político que disfrutaban tales regímenes a causa de su anticomunismo.

Finalizada la Guerra Fría, la admisión de refugiados estadounidense ha perdido su razón de ser política, haciéndose cada vez más anacrónica. Aunque la cifra anual de admisiones aumentó de 107.000 a 132.000 durante los años fiscales de 1989 a 1992, más del 80 por ciento de los refugiados procedían de la antigua Unión Soviética y Vietnam³¹. Además, en el caso de estas dos naciones. Estados Unidos interroga a los refugiados en el propio país de origen. Cuando se introdujo este procedimiento, representaba una alternativa pragmática a las peligrosas y caóticas fugas de regímenes opresores. Hoy sirve sobre todo para seleccionar a nacionales con cierto fundamento histórico para solicitar la hospitalidad de Estados Unidos, pero que no están en peligro inminente o no se distinguen por estar entre quienes sufren más abusos.

Frente a este trasfondo surgen las terribles situaciones de emergencia de carácter humanitario en la ex Yugoslavia, Somalia, norte de Irak y muchos otros lugares. Ni Estados Unidos ni otras naciones han ofrecido como respuesta un desecamiento proporcionado, prefiriendo aplicar la ayuda humanitaria in situ. Esto no es inconveniente, pero plantea una cuestión fundamental: ¿qué intereses nacionales y qué normas internacionales deben guiar las decisiones estadounidenses de ayuda y acogida a los refugiados, ahora que la Guerra Fría ha terminado/ Estados Unidos no sólo no ha respondido a la pregunta, sino que sus políticos parecen bastante cómodos con el statu quo. Una razón para ello es que los acuerdos existentes para la admisión de refugiados cuentan con el fuerte apoyo de las comunidades étnicas establecidas. Defienden eficazmente la perpetuación de un programa que se ha convertido en gran medida en un flujo de inmigración alterno. Esto, combinado con la ausencia de una perspectiva estratégica internacional, aún más evidente por el reasentamiento de refugiados, b, producido el estancamiento en un campo en el que Estados Unidos ha mantenido tradicional - mente un liderazgo activo y generoso.

³¹ Véase «GAO Advises Clinton on Transition Issues», *Interprefer fíefeases* 70: 3 (15 de enero de 1993).

TABLA 5 **TASAS ESTADOUNIDENSES DE APROBACION DE REFUGIADOS**
(por regiones y nacionalidades, año fiscal 1992*)

	Tasa de aprobación sobre el total de casos resueltos	Casos aprobados	Casos denegados	Casos pendientes
TOTAL	89,1%	113.697	13.910	17.233
U.R.S.S.	96,6%	65.579	2.316	446
Lejano Oriente/Pacífico	95,6%	31.751	1.467	101
Laos	97,8%	6.210	138	1
Vietnam	95,2%	25.460	1.289	99
Camboya	84,2%	48	9	1
Birmania	50,0%	30	30	0
Africa	77,8%	5.668	1.621	6.361
Zaire	97,0%	97	3	434
Somalia	90,7%	1.583	162	1.519
Liberia	89,2%	637	77	793
Sudán	88,9%	120	15	312
Suráfrica	79,2%	19	5	13
Etiopia	71,6%	3.116	1.237	2.887
Uganda	46,1%	88	103	351
Mozambique	7,7%	1	12	17
Latinoamérica/Caribe	61,4%	2.493	1.566	2.344
Cuba	89,7%	2.475	285	1.466
Haití	1,2%	16	1.281	828
Europa del Este	54,9%	2.547	2.089	2.310
Polonia	100,0%	134	0	638
Checoslovaquia	100,0%	18	0	50
Albania	55,9%	1.104	870	864
Rumanía	52,5%	1.176	1.064	653
Bulgaria	42,5%	114	154	87
Oriente Próximo/sur de Asia	53,8%	5.659	4.851	5.671
Irak	60,5%	2.381	1.552	2.327
Irán	50,3%	1.823	1.799	1.109
Afganistán	49,2%	1.455	1.500	2.234

Fuente: Departamento de Justicia de los EE.UU., Servicio de Inmigración y Naturalización, 1991. Adaptado de una tabulación realizada por el Comité para Refugiados de los EE.UU. (U.S. Committee for Refugees).

Nota: El total global incluye todas las nacionalidades. No se incluyen en el estado por países aquellas nacionalidades que han contabilizado menos de diez casos aprobados o denegados.

* Cifras provisionales.

Es difícil que se mantenga mucho tiempo la complacencia oficial frente a incidentes tan espectaculares como el fallido desembarco en junio de 1993 de los pasajeros del Golden Venture, un carguero que transportó durante cuatro meses a casi 300 chinos para que pudieran rellenar solicitudes de asilo político a su llegada. Al final, perecieron ocho de ellos después de que el grupo se viera obligado a lanzarse a las heladas y agitadas aguas de Nueva York. Pero el incentivo que les movió a intentar esta aventura se basaba en el conocimiento de sus contrabandistas de que Estados Unidos concede el asilo a quienes profesan oposición a la política demográfica china de un solo hijo. Reconciliar los imperativos internacionales de derechos humanos, las cambiantes políticas exteriores y las peticiones de refugio en circunstancias como ésta, es una nueva realidad que el gobierno aún no ha asumido ni intentado resolver. Si no lo hace, la opinión pública podría impulsar al Congreso a aprobar medidas de consecuencias negativas para la tradición humanitaria y el liderazgo que tan alto valor tienen en Estados Unidos.

Entre otras cosas, Estados Unidos necesita un enfoque humanitario de las admisiones, por ejemplo como el de Canadá, por medio del cual admitan números cada vez menores de grupos que pasan a ser de refugiados a simples inmigrantes. Necesita dirigir los

esfuerzos de reasentamiento de refugiados a situaciones de aguda necesidad —como los campos de prisioneros en Bosnia, o las víctimas de abusos militares en Haití— en las que su intervención ponga de relieve internacionalmente el oprobio por los abusos flagrantes de derechos humanos y la necesidad de enmienda, de igual modo que durante la Guerra Fría la bienvenida a las víctimas del comunismo suponía una clara declaración de principios. Y necesita también examinar con todo cuidado las cuestiones que rodean la naturaleza de la persecución política en un mundo cambiante, y cómo la política de refugiados puede responder o no a tal situación.

Al ser Estados Unidos destino frecuente para solicitantes de asilo, una de las principales naciones de reasentamiento de refugiados y uno de los mayores donantes de las organizaciones humanitarias, su comportamiento en materia de refugiados es muy importante, y ha servido tradicionalmente para establecer normas internacionales de actuación a otros países.

3. Integración de los inmigrantes

Los criterios estadounidenses en materia de adaptación o integración de inmigrantes son muy diferentes de los canadienses. A excepción de los refugiados, que son beneficiarios de programas y servicios específicos financiados por el gobierno federal³², la política de integración de Estados Unidos ha consistido en confiar a la buena salud económica y a la vitalidad de las instituciones públicas —como, por ejemplo, el sistema educativo— las oportunidades y formación necesarias para que los recién llegados se integren en la vida norteamericana. Esta no-política, por así llamarla, ha funcionado sorprendentemente bien.

Sin embargo, están apareciendo indicios inquietantes. Uno de ellos se refiere al aprendizaje del idioma inglés. El dominio de la lengua es fundamental para el éxito económico, baremo clave de la integración del inmigrante, y el éxito económico depende ahora cada vez más de la capacitación y formación posteriores a la enseñanza media. No obstante, la mitad de los escolares de Boston, la mitad de la población de Miami y un millón de residentes en Los Ángeles no dominan el inglés por completo, en un momento en que la inversión en educación bilingüe se ha reducido a la mitad y el gasto federal real para la enseñanza del idioma es sólo de unos 300 millones de dólares³³. Más aún, los inmigrantes desean por encima de todo aprender el idioma, se esfuerzan para conseguirlo y entienden que su propio éxito, y en particular el de sus

³² La Ley de Refugiados de 1980 (Refugee Act) concede a los refugiados acceso inmediato a ciertos tipos de ayuda, por ejemplo para transporte, alojamiento, formación profesional y programas de seguridad familiar como el de Ayuda a familias con hijos dependientes (Aid to Families with Dependent Children), el de Póliza de seguridad suplementaria Supplemental Security Insurance) y el de Asistencia médica (Medicaid). Sin embargo, el Congreso ha sido reacio a mantener su compromiso de absorber muchos de los costes de estos programas. Entre 1982 y 1990, las ayudas de asentamiento descendieron de 4,500 a 2.000 dólares por refugiado, y el gobierno federal redujo los reembolsos a los gobiernos estatales y locales por sus ayudas públicas y el programa de Ayuda a familias de 36 meses a 12 y 4 meses respectivamente. Si se desea profundizar en este tema, véase Elizabeth S. Rolph, *Immigration Policies: Legacy from the 1980 and Issues for the 1990s* (RAND Corporation, Santa Mónica, 1992).

³³ Michael Fix, "Remarks before the Commission on Immigration Reform", The Urban Institute, 5 de enero de 1993.

hijos, depende de su dominio del inglés. El problema no radica en el inmigrante, sino en que la enseñanza no está al alcance de todo el mundo.

Ésta es una más de la serie de cuestiones clave en las que Estados Unidos debe buscar más eficacia si desea asimilar niveles de inmigración históricamente elevados. Por regla general, la primera generación no se integra nunca del todo, y encuentra en las comunidades étnicas protección frente a las dificultades de vivir en una nueva tierra. Donde sí debe funcionar la integración es en la segunda generación, esto es, los hijos de los inmigrantes, que adoptan los valores y costumbres de la cultura que los acoge. Si alcanzan el éxito en los términos que marcan estos valores y costumbres serán considerados miembros de pleno derecho de la sociedad y tendrán oportunidades económicas y sociales; en definitiva, conseguirán la integración. Si son rechazados, lo más probable es que ellos y sus hijos vuelvan a reavivar una identidad étnica que dé sentido a sus vidas, lo que puede conducir a una grave alienación. El bienestar de los hijos de los inmigrantes, por tanto, es de vital importancia.

Los enclaves de inmigrantes en las grandes ciudades son de gran interés a este respecto. Tradicionalmente, las comunidades étnicas han sido una fuente de revitalización para los Estados Unidos. La integración se producía a medida que la gente se trasladaba, en el transcurso de las generaciones, desde las barriadas étnicas en las que se agrupaban a otras comunidades más abiertas. Sin embargo, el enclave se convierte en un gueto cuando los sistemas de movilidad laboral y social son cerrados, que es lo que ha ocurrido con grandes segmentos de la población afroamericana en Estados Unidos. El modelo del enclave como puente para la integración no funciona en este caso. Debido a que la inmigración está dominada hoy día por diferentes grupos raciales y étnicos, todo lo relacionado con la movilidad dentro de la sociedad es de una importancia capital.

La integración de los inmigrantes es una vía de dos sentidos. Los inmigrantes cambian para adaptarse a la sociedad, y la sociedad cambia para incorporarlos. La archiconocida imagen del crisol para describir la sociedad estadounidense se ha visto desplazada hoy día por la de la ensaladera, el tapiz o el mosaico. Esto se debe a que la población de Estados Unidos no ha llegado a fundirse en un sólo pueblo. Siempre ha sido un país formado por grupos con características y culturas propias, singulares y diferentes, que han sido alimentadas y celebradas en tanto en cuanto no violaran compromisos o principios democráticos más generales.

Por consiguiente, los sijs pueden llevar turbante como expresión de sus creencias religiosas incluso cuando están en prisión, pero los musulmanes no pueden practicar la poligamia. Los amish pueden emplear caballos y calesas en carreteras locales, pero sus hijos deben asistir a la escuela pública hasta los 16 años de edad. Se puede utilizar el kosher y otros rituales religiosos para preparar los alimentos, pero deben cumplir las normas de salud pública y pasar por la inspección sanitaria.

Las tensiones y dilemas que rodean a la integración deben evaluarse y negociarse continuamente. Hoy día se manifiestan por ejemplo en los debates sobre la educación bilingüe en la escuela pública, la adopción de medidas de discriminación positiva para los nuevos grupos de emigrantes, y la reforma de los planes de estudio para crear un clima de mayor tolerancia social hacia el multiculturalismo. El debate cultural provocado por la inmigración es probablemente el más difícil de resolver para una sociedad. Y sin embargo, se hace mucho más manejable cuando los inmigrantes

progresan económicamente. Ahí es donde la experiencia estadounidense ha sido tradicionalmente satisfactoria e instructiva.

Las necesidades de los inmigrantes en educación y otras formas de inversión en capital humano coinciden con las de la nación en su conjunto. Si se pueden revitalizar las instituciones públicas de la sociedad y limar las asperezas raciales, el modelo de integración que ha funcionado bien en el pasado debería seguir haciéndolo. Esto requiere concertar un compromiso social a todos los niveles, compromiso que debe convertirse en los años 90 en una prioridad nacional.

4. Integración económica regional

A diferencia de los países de la Comunidad Europea, Norteamérica acaba de empezar a recorrer el camino de la integración económica regional. Y, a diferencia de la Comunidad Europea, el objetivo de la integración económica es el crecimiento económico, no un proceso para lograr la unión política. Con la excepción de la entrada temporal de hombres de negocios, los temas de migración no son un elemento explícito del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) —que engloba al anterior acuerdo entre Estados Unidos y Canadá— ni presuponen por el momento ninguna movilidad laboral adicional para Norteamérica. A pesar de todo, la reducción de las presiones migratorias se cita regularmente por todas las partes como una de las ventajas del NAFTA. En palabras del presidente Salinas, "queremos enviar mercancías, no personas".

En 1986, el Congreso de Estados Unidos estableció una Comisión para el estudio de las migraciones internacionales y la cooperación para el desarrollo económico (Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development). Su mandato era buscar respuestas políticas a las presiones migratorias. Llegó a la conclusión de que una mayor creación de puestos de trabajo en los países de origen disminuye la necesidad de emigrar de la población. El estímulo más prometedor para el futuro crecimiento de los países de origen consiste en expandir el comercio entre ellos y los países industrializados, en particular Estados Unidos. En la medida en que el NAFTA logre el objetivo de la creación de empleo como consecuencia de la expansión del mercado, realizará una contribución muy positiva para mitigar la presión migratoria.

Sin embargo, la Comisión también puso de relieve que, a corto o medio plazo, cualquier medida para estimular el desarrollo económico también estimulará probablemente las presiones migratorias. Y, en este contexto, el plazo "corto" o "medio" significa de 10 a 20 años³⁴. Algunos han denominado a este fenómeno la "paradoja de la migración". Es consecuencia del hecho de que el desarrollo sustituye capital por trabajo, concentra y a menudo privatiza la tierra, y liberaliza los mercados. La economía de mercado destruye

³⁴ Final Report of the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (U.S. Government Printing Office, Washington, 1990).

los tradicionales sistemas sociales y económicos y desplazan a las poblaciones rurales, que engrosan así las grandes migraciones características del desarrollo³⁵.

Con el NAFTA, este efecto se va a amortiguar significativamente al establecer un ajuste gradual para la agricultura por un periodo transitorio de 15 años. Los aranceles se reducirán progresivamente durante un plazo en el que deben crearse un gran número de puestos de trabajo en otros sectores de la economía. De manera más general y a más largo plazo, el efecto del desarrollo económico y de la liberalización del comercio sobre la migración estará en función de la forma en que la economía y los niveles de vida mejoren. Aquí, el punto crítico lo constituyen las diferencias salariales³⁶.

Debido a que los ingresos per cápita son diez veces más altos en Estados Unidos que en México, los salarios de éste último país deberán aumentar (reduciendo las diferencias salariales) y la sociedad mexicana tendrá que gozar de un mayor bienestar social general para desanimar a los potenciales emigrantes a ir hacia el Norte. Un estudio de la Comisión de Comercio Internacional (U.S. International Trade Commission) sobre salarios concluyó que, en efecto, el desfase salarial disminuiría ligeramente, correspondiendo la mayor parte del ajuste a la subida en México³⁷. Si ocurre así, los incentivos existentes para la emigración deberán disminuir en alguna medida.

El riesgo contra este resultado es que México se convierta simplemente en una meca de bajos salarios para la inversión extranjera. Para evitarlo, son necesarias una inversión privada con claros objetivos y una inversión pública agresiva en infraestructuras y programas sociales mexicanos. Dado lo arraigado de las redes migratorias existentes entre México y Estados Unidos y la estrecha relación de ambos mercados laborales, la tradición y los incentivos que sustentan la emigración requieren un cambio fundamental mediante un tratamiento de conjunto.

La complejidad del vínculo entre desarrollo y migraciones, particularmente entre naciones que tienen fuertes lazos migratorios, implica que el desarrollo no puede considerarse simplemente como un sustituto de la emigración o como la vía para eliminarla. En lugar de frenar la emigración, el desarrollo varía decisivamente el carácter de las migraciones en diversos aspectos. Por tanto, la idea de que el desarrollo impide las migraciones debe modificarse para acentuar la necesidad de aceptar ciertos niveles de emigración como una característica estructural relativamente permanente de la interdependencia económica entre naciones. El objetivo realista debe ser minimizar la irregularidad y la impredecibilidad de la inmigración ilegal, no anular por completo el fenómeno migratorio.

El reto está en desarrollar una política que combine adecuadamente la ayuda al desarrollo, la cooperación internacional y la dinámica de las migraciones. La idea que debería guiar dicha política es que la migración está estrechamente ligada a la calidad y al tipo de desarrollo, así como a la cooperación existente. La liberalización del mercado

³⁵ Dolores Acevedo y Thomas J. Espenshade, "Implications of a North American Free Trade Agreement for Mexican Migration into the United States", *Population and Development Review* 18:4 (diciembre 1992), págs. 729-744.

³⁶ Mientras que para un emigrante potencial el punto clave son las diferencias salariales, las diferencias en la productividad son también un asunto crucial para un posible inversor que esté dudando entre Estados Unidos y México. Los salarios son mucho más altos en Estados Unidos, pero también lo es la productividad.

³⁷ Acevedo, «Implications.,.», pág. 735.

sólo transformará las presiones migratorias si fomenta un desarrollo rural sostenible que potencie el capital humano, y si mejora la protección de los derechos civiles de los trabajadores en todos los mercados laborales de Norteamérica.

Considerado de esta forma, el NAFTA es el primer paso de un proceso continuo, no un fin en sí mismo. Un importante paso a continuación sería integrar la inmigración en el proceso NAFTA incluyendo en él temas laborales. El efecto de tales medidas sería mejorar las condiciones laborales en México favoreciendo la situación de los trabajadores que de otro modo podrían emigrar a Estados Unidos, y disminuyendo los incentivos de los empleadores para establecerse en México por las condiciones de explotación en el trabajo. Esto sería semejante al enfoque aplicado por la Comunidad Europea para eliminar las barreras comerciales interiores.

En fin de cuentas, el NAFTA no hace nada por alentar la emigración ni a corto ni a largo plazo, más allá de los incentivos que ya existen. En cambio, ha contribuido en gran medida a crear puestos de trabajo y oportunidades en la economía mexicana. Al mismo tiempo, a medida que las economías se integran y aumenta su interdependencia en todo el mundo, los modelos migratorios sufren amplias transformaciones. Por regla general, los movimientos migratorios aumentan entre ellas. No es defendible, ni nos interesa, ahondar las diferencias económicas entre las naciones de Norteamérica, pero los líderes políticos y la opinión pública deben empezar a comprender y aceptar la realidad de las migraciones como un rasgo permanente de un mundo económicamente interdependiente. La esperanza es que, con medidas como el NAFTA, estas migraciones se hagan cada vez más recíprocas y estén cada vez más reguladas, reemplazando el carácter furtivo y clandestino que tienen en la actualidad.

* * *

Los países que son destino de inmigración no han resuelto en absoluto el problema de su control, de las demoras en los casos de asilo, ni de la tensión social entre las comunidades ya establecidas y los recién llegados. Son temas de por sí contenciosos. Pero la mayoría de la población confía en la capacidad de los gobiernos para controlar los flujos de migración. Esto se debe a que la integración de los inmigrantes sigue siendo satisfactoria y a que hay leyes, políticas y estructuras administrativas precisas para regular los procesos inmigratorios, canalizar el debate público, y alcanzar un consenso político.

III. La Comunidad Europea

Muchos siglos antes que Canadá y Estados Unidos, Europa occidental también fue poblada por sucesivas migraciones de gentes procedentes del Este. Como resultado, ninguna nación de Europa occidental es hoy étnicamente pura. Aunque persisten las diferencias entre una gran variedad de grupos, que a menudo tienen importantes efectos políticos, esas diferencias no encienden la llama de la guerra y, en gran medida, son manejables dentro de los parámetros de la nación-estado. Por tanto, muchos grupos alimentan una fuerte identidad cultural y orgullo étnico, pero también trabajan y conviven pacíficamente con otros grupos, y confían en las estructuras políticas democráticas para solucionar sus diferencias³⁸.

Durante el siglo XIX y principios del XX, Europa experimentó una emigración significativa —y a veces masiva— hacia el Nuevo Mundo. Desde 1850 a 1920, partieron más de 50 millones de personas, aproximadamente el 12 por ciento de la población total europea. Sin embargo, en algunos países el flujo de salida fue mucho mayor. Emigró el 40 por ciento de la población de las Islas Británicas, así como el 30 por ciento de Italia y los Países Escandinavos. La emigración de la población excedente tuvo un papel esencial en la revolución industrial europea, contribuyendo a la transformación de una sociedad agrícola en una economía moderna. Como tales, las migraciones fueron intrínsecas a los procesos de desarrollo y modernización, igual que lo son hoy para muchos países en desarrollo.

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial sentó las bases del panorama migratorio actual en Europa occidental. La necesidad de trabajadores para reconstruir las economías asoladas por la guerra y escasas de mano de obra combinada con los privilegios de residencia para los habitantes de antiguas colonias atrajo al continente a un número importante de no europeos. Gran parte de ellos se han convertido en ciudadanos o residentes permanentes, trayendo consigo a sus familias y sus diferentes tradiciones a los países de adopción. Más recientemente, las migraciones procedentes de la Europa del Este tras- pasaron el telón de acero, anunciando el fin de la Guerra Fría. El proceso de los transvases masivos de población desempeñó un papel muy importante en la caída del muro de Berlín, el símbolo más representativo de la Guerra Fría.

Hoy día, Europa se encuentra en una verdadera encrucijada debido a las presiones de la migración internacional. Se enfrenta a urgentes demandas desde más allá de los ríos Oder y Neisse en el Este y del Mar Mediterráneo en el Sur.

³⁸ William Pfaff, "Reflections: The Absence of Empire", *The New Yorker* (10 de agosto de 1992),

A. Europa y la inmigración, hoy

1. La cuestión de los extranjeros

Aunque no se consideran a sí mismas como región de inmigración, las naciones europeas se han convertido gradualmente en hogar para un número sustancial y creciente de extranjeros.

Perfil

En número de casi 16 millones, la población extranjera representaba a principios de 1991 un cuatro por ciento largo de la población de la Comunidad Europea (CE). Como muestra la Tabla 6, la cifra más elevada de no nacionales —alrededor de un tercio— correspondía a ciudadanos de otros Estados comunitarios (los ciudadanos de un país de la CE tienen derecho a residir y permiso para trabajar en cualquier otro país miembro). Los ciudadanos turcos constituían un 14 por ciento de no nacionales: Turquía es el país que más inmigrantes aporta. Los ciudadanos de Marruecos, Argelia y Túnez representaban alrededor de un 12 por ciento del total.

La tendencia es hacia el incremento en la proporción de ciudadanos de países no comunitarios y menos desarrollados³⁹. No se espera que la migración interna en la CE aumente de modo apreciable, a pesar de las diferencias de nivel de vida existentes entre algunos países comunitarios, y las presiones migratorias exteriores a Europa occidental están aumentando fuertemente. Además, Europa es receptora de un número cada vez mayor de solicitantes de asilo y cuenta con una creciente población de inmigrantes ilegales que hoy asciende a unos 2,7 millones, según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴⁰. Algunos países, como Italia, albergan mayor número de residentes no comunitarios ilegales que de legales⁴¹.

³⁹ Max Wingen, "Immigration to the Federal Republic of Germany as a Demographic and Social Problem", documento elaborado para la "International Conference on Mass Migration in Europe: Implications for East and West", Viena, 5-7 marzo 1992. En Alemania, por ejemplo, en septiembre de 1990 el 27 por ciento de la población extranjera estaba compuesto por ciudadanos de la CE. Ese porcentaje era de más del 50 por ciento en la segunda mitad de la década de los 60; en 1970 había caído por debajo de ese 50 por ciento y llegó a ser de menos de un tercio en los 80.

⁴⁰ Joñas Widgren, "The Need to Improve Co-Ordination of European Asylum and Migration Policies", comunicación ante la conferencia de la Trier Academy of European Law sobre "Derecho comparativo de asilo e inmigración en Europa", 12-13 de marzo de 1992.

⁴¹ La mayoría de los ilegales parecen concentrarse en los puntos neurálgicos de las fronteras europeas: en el Este (Austria y Alemania) y en el Sur (Italia, España, Portugal y Grecia). De los 2,7 millones de población extranjera de estos últimos países, se cree que la mitad son inmigrantes ilegales y se espera que este número aumente a cerca de 3 millones para el año 2000. En 1987-88, se pensaba que había 850.000 ilegales en Italia, 294.000 en España, 70.000 en Grecia y 60.000 en Portugal. La respuesta a los programas de regularización de ilegales en el pasado permite hacer estimaciones mínimas. Tales programas produjeron en Francia, en 1981, 132.000 regularizaciones; en Italia, en 1987, 118.000; y en España, en 1985, 44.000. La mayoría de los regularizados eran norteafricanos. Otros indicadores mínimos son las detenciones y deportaciones. En el Reino Unido, por ejemplo, recibieron en 1990 tratamiento de ilegales 3.293 personas, casi el triple que diez años antes. Nunca se han publicado las estimaciones totales del Reino Unido, pero las comparaciones con otros países europeos sugieren que es poco probable que sean menos de 100.000. Véase D. A. Coleman, "Report to the European Population Conference", ONU, Ginebra, 23-26 marzo 1993.

Estos son fenómenos nuevos para los europeos. Han generado un debate sobre la inmigración que es una reacción tanto a los cambios que la inmigración ya ha originado como a la perspectiva de próximas afluencias. Los que han llegado y los que siguen llegando son vistos por muchos ciudadanos como emisarios de lejanas culturas con valores sociales marcadamente diferentes, incompatibles con la sociedad europea. Esta respuesta plantea una paradoja, porque Europa tiene de sí misma la imagen de unas sociedades abiertas y liberales.

Los extranjeros de países no comunitarios están concentrados en Francia y Alemania, los dos países que han reclutado más activamente mano de obra extranjera a través de programas que se consideraron en su día medidas transitorias sobre el mercado laboral. Ambos países, que reúnen algo más de un tercio de la población de la CE, acogen a dos tercios de la población extranjera no comunitaria. Los inmigrantes islámicos constituyen cerca de un tercio de sus respectivas poblaciones extranjeras y se considera que son los que plantean mayores dilemas en lo que a temas de integración se refiere.

TABLA 6 **RESIDENTES EXTRANJEROS EN PAISES DE LA CE**
(por nacionalidad, en miles, al 1-1-1991)

Total de no nacionales	15.906	100%
Nacionales CE	5.756	36%
Nacionales no CE	10.150	64%
Turquia	2.247,8	14,1%
Marruecos	1.053,4	6,6%
Argelia	640,8	4,0%
Túnez	283,7	1,8%
Yugoslavia	785,3	4,9%
Polonia	368,4	2,3%
Rumania	78,5	
Ex URSS	52,5	
India	195,2	1,2%
Irán	170,0	1,1%
Pakistán	140,8	
Vietnam	98,5	
Filipinas	94,8	
Sri Lanka	94,5	
Libano	87,8	
Estados Unidos	357,0	2,2%
Japón	81,6	
Canadá	59,9	
Austria	212,4	1,3%
Suiza	98,7	
Suecia	60,2	
Apátridas y de origen desconocido	911,7	5,7%

Fuente: adaptado de Eurostat, «Population and Social Conditions», Rapid Reports 1993:6.
Tabla 7. No incluye residentes indocumentados.

Francia, con una población extranjera del 7,3 por ciento, es el país de la CE que cuenta con mayor número de nacidos en el exterior. Esta tendencia se ha mantenido bastante constante desde principios de los años 70. El 38 por ciento procede de países comunitarios, porcentaje que disminuyó durante la última década a medida que aumentaba el correspondiente a los países del Magreb, África subsahariana, Turquía y Asia. Los residentes extranjeros en Alemania representan el 7,2 por ciento de su

población. Este porcentaje incluye a residentes de nacionalidad no alemana y a sus hijos nacidos en Alemania, que conservan la nacionalidad de los padres y son contabilizados como extranjeros. No incluye a los inmigrantes de origen alemán procedentes de Europa del Este y la ex Unión Soviética, que pueden reclamar la ciudadanía alemana por ley⁴². Estas cifras colocan a las dos naciones en una posición alta dentro de la clasificación mundial de países de inmigración y han dado pie a la observación de que los extranjeros constituyen hoy día el 13º Estado miembro de la CE.

Trasfondo histórico

Los modelos europeos actuales de inmigración son el resultado de la combinación de las políticas de posguerra y las recientes tendencias mundiales. Durante los años 50 y 60, la reconstrucción y la expansión económica hicieron que los emigrantes se trasladaran desde países atrasados a las áreas de gran desarrollo económico. Los trabajadores procedían del sur de Europa, Yugoslavia, Turquía y los países del Magreb, atraídos por políticas de reclutamiento organizado mediante programas de contratación de mano de obra extranjera (guestworker programs).

En 1973-74, al aminorar la expansión de la posguerra, el reclutamiento de mano de obra extranjera procedente de países no comunitarios se detuvo. Las administraciones dejaron de cantar los beneficios de una flexible mano de obra extranjera. Cuando los precios del petróleo empezaron a subir, el desempleo en aumento envió a casi tres millones de emigrantes a casa. Sin embargo, muchos de ellos ya se habían instalado con sus familias en Europa occidental, y la tendencia a quedarse se intensificó al cesar el reclutamiento organizado.

Desde el fin de los programas de mano de obra extranjera, los Gobiernos han declarado que Europa está "cerrada" a la inmigración procedente del exterior. No obstante, un número creciente de recién llegados ha seguido entrando gradualmente en los países europeos valiéndose de programas que autorizan la unificación familiar para los antiguos trabajadores extranjeros y otros residentes, de los acuerdos sobre contratos de trabajo, de la inmigración ilegal y de los procesos de solicitud de asilo político. El número de los que residen hoy en Europa como legado de los programas de mano de obra extranjera es más elevado que cuando se reclutaba activamente a los trabajadores emigrantes. Esto ilustra el poder que tienen las redes de inmigración como factor de las relaciones transnacionales. También es un ejemplo de la distancia abierta entre la retórica política y la experiencia popular.

Por otra parte, aunque los países del norte de Europa han recibido mano de obra de sus vecinos más pobres del Sur, todos los miembros de la CE (excepto Irlanda) se han convertido ahora en Estados receptores de inmigrantes. Italia, España y Portugal han sido beneficiarias de los cambios que las han transformado de naciones de emigración a naciones de inmigración en el breve intervalo de 20 a 30 años. Sin lugar a dudas, aunque sin desearlo, Europa se ha convertido en una región de inmigración.

⁴² En Francia, las estadísticas distinguen entre personas nacidas en el extranjero, también llamadas inmigrantes, y extranjeros, que incluyen a los hijos nacidos en Francia (6,3 por ciento de los padres extranjeros que no se han naturalizado. Más de la mitad de los inmigrantes pro 18%), Argelia (17%) y Marruecos vienen en número considerable de Italia. Además, Turquía. En cuanto a Alemania, los países de procedencia de la población nacida en el extranjero son Turquía (30%), Yugoslavia (11%), Italia (8,8%), Grecia (5,8%) y Portugal (4,7%). Véase Jenks, Immigration and Nationality Policies.

2 .Presiones Este-Oeste

Las últimas presiones migratorias que sufre Europa se han originado en el Este, donde la Guerra Fría congeló casi por completo los movimientos de población durante décadas. Su final, con los cambios revolucionarios del Este europeo de 1989, contempló cómo 1,2 millones de personas abandonaban los países del Pacto de Varsovia en busca de una nueva vida en el Oeste. En 1990, el temor de "que vienen los rusos" barrió Europa, pero el augurado caos de situaciones de emergencia no llegó a materializarse. En 1991, las cifras del este de Europa presentaban síntomas de disminuir, con alrededor de 800.000 personas salientes entre "etnias privilegiadas" —como alemanes, judíos, griegos y armenios— emigradas a través de canales oficiales, solicitantes de asilo, e inmigrantes ilegales (de 100.000 a 200.000)⁴³. Por otra parte, en julio de 1991 entraba en vigor la ley que eliminaba las restricciones a la emigración en la ex Unión Soviética. Aunque millones de personas han comenzado ahora a viajar como turistas o por asuntos profesionales, el nivel de emigración permanente ha descendido.

Sin embargo, con la guerra de la ex Yugoslavia, ha tenido lugar un desplazamiento masivo de población de más de dos millones de personas dentro de las fronteras de las nuevas repúblicas. Casi 600.000 han escapado a Hungría, a la República Checa y a Eslovaquia, así como a otros países europeos, especialmente Alemania, que cobija a 250.000 víctimas de la guerra. Los croatas y los bosnios, en particular, están ansiosos por volver, pero no pueden hacerlo porque sus pueblos han sido destruidos y ocupados.

Los principales factores subyacentes a estos flujos son los siguientes:

- Demanda contenida. El impulso psicológico para desplazarse era irresistible, como reacción a tantos años de acceso denegado al Oeste, y congruente con el mensaje de que cualquiera que cruzara la frontera sería bienvenido. Contribuía a ello la idea de que cruzar una frontera era un paso definitivo del que no se podría dar marcha atrás.
- La búsqueda de salarios en monedas fuertes. El grupo principal de esta categoría de trabajadores emigrantes lo constituían los polacos, que se dirigían especialmente a Alemania, en donde el trabajo temporal era abundante y el empleo ilegal estaba tolerado por las autoridades. Los rumanos eran el segundo grupo en importancia. De forma similar, gran número de rusos y otros ciudadanos de las repúblicas ex soviéticas, que no estaban sujetos a requisitos de entrada en los países del bloque, fueron en 1991 a Polonia para trabajar y hacer negocios.
- Antiguos cuadros socialistas. Residentes de naciones del Tercer Mundo —como Vietnam y Somalia— que habían vivido en los países del bloque soviético como visitantes, trabajadores contratados, estudiantes, personal en adiestramiento militar, etc., se encontraron de repente en circunstancias nuevas y difíciles. Muchos regresaron a sus países, pero otros optaron por vivir en una Alemania unificada, o ir a algún otro país de Europa occidental utilizando la vía del asilo político.

⁴³ Datos elaborados por Intergovernmental Consultation on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North América and Australia, grupo constituido por 16 países de la OCDE, y recogidos en "Refugees: Keep Out", The Economist, 19 de septiembre de 1992.

- Temidos y luchas étnicas. Agravios históricos, nuevos incidentes y conflictos armados han originado el desplazamiento de determinados grupos étnicos hacia lugares del antiguo espacio soviético y a otros Estados occidentales, en particular de personas de origen alemán a Alemania. En el futuro, el mayor potencial de migraciones de emergencia se encuentra en este ámbito, muy especialmente en la periferia de la ex Unión Soviética⁴⁴.

Las presiones migratorias Este-Oeste serán muy duraderas en función de factores económicos y humanitarios. Las perspectivas económicas presentan una difícil reestructuración y la necesidad de fuertes inversiones exteriores durante bastantes años, con el consiguiente aumento del desempleo. El contraste con los niveles de vida de los vecinos occidentales es radical. Las cifras del producto interior bruto per cápita para Bulgaria, la antigua Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania representan sólo el 13 por ciento de la media comunitaria⁴⁵. Según algunas estimaciones autorizadas, en la próxima década habrá 10 millones de inmigrantes potenciales (cuatro de la Europa del Este y seis de la antigua Unión Soviética)⁴⁶.

Por preocupantes que puedan ser las previsiones económicas, son las situaciones humanitarias de emergencia las que configuran el caso de emigración más peligroso. La región tiene problemas latentes de minorías desplazadas, y los nacionalismos militantes están en auge. Hay conflictos étnicos no sólo en la ex Yugoslavia, sino también en diversas zonas del Cáucaso y Asia central. En Eslovaquia, Rumania y Serbia crece la tensión contra los húngaros, y contra los albaneses en Kosovo y Macedonia. Otros grupos se ven igualmente amenazados, como muchos de los 25 millones de rusos en otras repúblicas de la ex Unión Soviética. Los rusos de los Estados bálticos se sienten inquietos ante la legislación que restringe su acceso a la ciudadanía y otros derechos. Determinados sectores de población, como los militares que regresan, están siendo objeto de atención especial a causa de la potencial inestabilidad que su realojamiento pudiera crear. Alemania se ha mostrado especialmente colaboradora, proporcionando ayuda a Rusia a este respecto.

El problema no se limita a la posibilidad de que los refugiados inunden Europa occidental. Unas grandes y repentinas migraciones de emergencia podrían minar la autoridad y legitimidad de gobiernos y parlamentos elegidos en las jóvenes y aún frágiles democracias del Este, especialmente del grupo de Visegrado, compuesto por Polonia, Hungría y las Repúblicas checa y eslovaca. Esta posibilidad es radicalmente contraria a los intereses occidentales y explica por qué la defensa de grupos minoritarios se está convirtiendo en una preocupación central de las instituciones multilaterales

⁴⁴ Este análisis procede en buena parte de un ensayo inédito titulado "A U.S. Perspective on Migration Issues in Europe", de Priscilla Clapp y Princeton Lyman, vicesecretaria adjunta (Senior Deputy Assistant Secretary) y director respectivamente de la Oficina de programas para refugiados (Bureau for Refugee Programs) del Departamento de Estado de EE.UU., febrero de 1992.

⁴⁵ Luise Druke, "Asylum in a European Community without Internal Borders: New Opportunities and Risks in the Post-Cold War Europe", comunicación ante el encuentro sobre "Critical Issues in International and United States Refugee Policy", Fletcher School of Law & Diplomacy, Tufts University, noviembre de 1992.

⁴⁶ Richard Layard, Oliver Blanchard, Rudiger Dornbusch y Paúl Krugman, *East-West Migration; The Alternatives* (MIT Press, Cambridge, 1992), citado en "Before the Flood", *The Economist*, 28 de noviembre de 1992. Los datos de una encuesta hecha pública por la Comisión Europea en marzo de 1993 mostraban que en la Europa central y del Este, los países bálticos, Ucrania, y la Rusia europea, el 1,2 por ciento (2,7 millones) declaraba su firme intención de emigrar, y el 7,3 por ciento (16,7 millones) declaraba que lo haría "probablemente" o "casi con toda seguridad".

europas, tales como el Consejo de Europa, la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y la CE. Todos estos organismos han comenzado a considerar en sus decisiones el vínculo indisoluble entre fronteras, minorías y migraciones.

Si los conflictos étnicos llegan a apaciguarse, debería ser posible regular dentro de límites aceptables los movimientos Este-Oeste. Esto ya ha comenzado a suceder en algunos casos. Mediante la convertibilidad de su divisa y una tenaz política privatizadora, Polonia ha sido capaz de sofocar su sangría de ciudadanos. Se ha asociado a los países del grupo de Schengen, logrando una frontera sin visados a cambio del compromiso de aceptar a todo aquél que haya sido rechazado por Alemania y de recibir a todos los ciudadanos polacos que se reintegren al país sin procedimientos de deportación. El número de solicitantes polacos de asilo —uno de los mayores grupos en la sala de espera europea hace cinco años— ha caído de forma drástica.

Este ejemplo nos indica la dirección que podría esperarse de la política europea. A la hora de hacer frente a las presiones migratorias Este-Oeste, es probable que los países de la CE opten por la integración económica, mediante la incorporación gradual de Europa del Este a las estructuras comunitarias a cambio de la promesa de estabilidad política y desarrollo económico en los próximos años.

3. Presiones Sur-Norte

Más antiguas y arraigadas que las presiones migratorias del Este son las que proceden del Sur. Para Europa, la presión migratoria Sur-Norte proviene fundamentalmente de las naciones de la cuenca mediterránea, aunque hay también flujos regulares procedentes de países más distantes, como Irán, Sri Lanka y Filipinas.

África presenta el cuadro más terrible. Su población —hoy día la que crece con mayor rapidez de todo el mundo— pasará de 642 millones en 1990 a casi 1,6 billones en el 2025. Al mismo tiempo, las tasas de fertilidad en el norte de África están declinando, aproximándose a las europeas, y el África subsahariana alcanzará su máxima tasa de natalidad al final del siglo, iniciando un descenso a continuación.

Subproducto del colonialismo, la emigración internacional es una tradición fuertemente arraigada en muchos países del continente africano, especialmente la emigración con fines educativos. Siempre ha habido quienes después de marchar a Europa y otras partes no volvían, pero la tendencia actual es que salga un número creciente de los más preparados. De 1960 a 1975, emigraron africanos de alto nivel de instrucción a un ritmo de 1.800 por año. Es decir, que los beneficios de las inversiones educativas en recursos humanos hechas por los países pobres los están obteniendo los países desarrollados, donde pasa los años productivos de sus vidas un creciente número de los que han recibido educación.

Los países del Magreb son la principal fuente de africanos que van a Europa. La motivación es fundamentalmente económica. Algunos entran legalmente a través de las políticas de unificación familiar. Muchos más llegan y engrosan la población clandestina. De los 223.000 emigrantes ilegales que se registraron para beneficiarse del programa italiano de amnistía de 1990, la mayoría eran del norte de África y de Asia. Se

estima que una elevada proporción de la población de inmigrantes ilegales de Europa procede de África. A la larga, el tamaño de la población ilegal en Europa parece tender a incrementarse más deprisa que otras categorías de emigrantes. Un número cada vez mayor procede del África subsahariana y utiliza los países del Magreb como vía de acceso a Europa.

Más problemáticas que su número son, quizá, las características de los propios emigrantes. Debido a la gran diferencia racial y religiosa de los países de la cuenca mediterránea con respecto a Europa, la migración Sur-Norte hace más patente la inmigración y sus implicaciones para las sociedades europeas. Como resultado están surgiendo graves problemas sociales, y la violencia contra los emigrantes se ha dirigido desproporcionadamente contra los que proceden de las naciones menos desarrolladas.

La crisis en el mundo menos desarrollado es cada vez más profunda y exige mayor atención. Europa no tiene otra elección que comprometerse en el esfuerzo de reducir las grandes diferencias económicas con las sociedades del área mediterránea. Es probable que esta ayuda adopte la forma de una cooperación económica más estrecha, en lugar de la estrategia más amplia de integración económica que está aplicándose en las zonas donde existen presiones Este-Oeste. Tanto Turquía como Marruecos han solicitado la integración en la Comunidad Europea, aunque Marruecos ha pospuesto actualmente su petición. Se considera que tales solicitudes tienen muchas menos posibilidades que las que en su día harán países como Hungría, Polonia y la República Checa.

No obstante, un compromiso activo para combatir las causas de la migración Sur-Norte requeriría una política mediterránea renovada y de mayor alcance que el actual Convenio de Lomé, que se aplica a los Estados de África, Caribe y el Pacífico, mucho más lejanos que el norte de África. La asociación formal con las naciones del Magreb debería rebajar las barreras comerciales comunitarias, facilitar el acceso a créditos de apoyo para equilibrar la balanza de pagos, y promover Otras medidas similares. Deberían establecerse áreas económicas especiales —como ya se ha realizado con éxito en Túnez— según el modelo de desarrollo ensayado en la costa china.

Un acuerdo de asociación CE-Magreb comenzaría, con toda probabilidad, por Marruecos. Francia y España deberían asumir el liderazgo comunitario en los esfuerzos para establecer acuerdos de asociación con otras naciones norteafricanas. España ha firmado con Marruecos un acuerdo de readmisión que está funcionando satisfactoriamente. Marruecos ha tomado también medidas para prevenir la inmigración ilegal a la CE⁴⁷. Turquía es otro país candidato evidente, con el que Alemania desempeñaría el papel principal.

Hay tres grandes fronteras migratorias en el mundo: el río Grande, entre los Estados Unidos e Iberoamérica; el Oder-Neisse, que divide Europa occidental y Europa oriental; y el Mediterráneo, que separa a Europa de África y Oriente Medio. El Mediterráneo podría dejar de serlo a largo plazo. Con enérgicos esfuerzos de desarrollo, el Magreb, Egipto y Turquía podrían prosperar con relativa rapidez. La línea divisoria pasaría

⁴⁷ El presidente tunecino Ben Ali (que es también el actual presidente de la Unión del Magreb Árabe), en un discurso del 22 de junio de 1993 en el Parlamento Europeo, propuso la elaboración de un Estatuto euromagrebí que definiera los derechos y deberes de los inmigrantes de los países del Magreb en la CE. Véase Agence Europe, 22 y 23 de junio de 1993.

entonces a ser el Sahara. Esta línea en el norte de África y el África subsahariana es la verdadera brecha del desarrollo para el sur de Europa.

Las estrategias económicas globales de Europa y Estados Unidos, aunque por razones más generales, probablemente conducirán a la creación de zonas más prósperas al otro lado de estas tres grandes fronteras, zonas que absorberían hasta cierto punto las presiones migratorias procedentes de áreas más lejanas. Así, México podría ser una zona de este tipo para el resto de Norteamérica; y Polonia, la República Checa, Hungría, el Magreb y Turquía, para Europa occidental.

De esta forma, las áreas de extrema pobreza se alejarían de las naciones industriales avanzadas. Probablemente esto es lo que lleva ocurriendo en Europa occidental durante los últimos 25 años. La integración económica europea ha tenido éxito en la elevación de los niveles de vida en Portugal, España, el sur de Italia y Grecia, por lo que las presiones migratorias ya no provienen de países vecinos dentro de la Europa occidental, sino de lugares más distantes. Esto incrementa la posibilidad de conseguir, con el tiempo, una regulación más efectiva de los flujos migratorios.

4. La crisis del asilo

De todos los temas y nuevas cuestiones que las migraciones internacionales están planteando a las naciones europeas, ninguno es más urgente o explosivo que la crisis del asilo. Los números de solicitantes de asilo han aumentado en los países europeos en proporciones alarmantes. En 1980, el número de casos anuales no llegaba a 20.000. En 1992, ha alcanzado los 560.000 (véase la Tabla 7), más del doble de los que se han producido desde el año 1988. El coste de los trámites de solicitud y de otros servicios garantizados a los peticionarios de asilo se estimó en 6.000 millones de dólares en 1991, por lo menos cinco veces el presupuesto del ACNUR para atender a más de 17 millones de refugiados en todo el mundo⁴⁸.

Las primeras oleadas de peticionarios de asilo del este de Europa que se produjeron cuando cayó el telón de acero se han apaciguado, y ahora para la mayoría de los europeos del Este no presenta riesgos volver a sus países de origen, porque éstos se han convertido en democracias donde no hay ya persecución política. La población asilada más problemática es la formada por los solicitantes de países menos desarrollados. Hace cinco años, se aprobaba cerca del 40 por ciento de las solicitudes de asilo. Esa proporción cayó al 25 por ciento en 1991. Aunque existen considerables diferencias entre Estados (la tasa de aprobación en algunos de ellos es tan baja que llega al dos o tres por ciento), tres cuartas partes de la población global en busca de asilo ve desestimada su petición por considerarse que no lo necesita, incluso después de agotar por completo los a menudo largos procedimientos de apelación. No obstante, el 80 por ciento de los que han sido rechazados se quedan a pesar de todo. Las demoras y la incapacidad para expulsar a las personas que han sido declaradas no aceptables para obtener la condición de refugiados son tan perjudiciales como el vertiginoso crecimiento del número de solicitudes. Se convierten, en sí mismas, en un incentivo adicional para la emigración.

⁴⁸ Widgren, "The Need to Improve".

TABLA 7. PETICIONES DE ASILO EN PAISES CE, 1992

Alemania	438.200	78%
Francia	26.800	5%
Reino Unido	24.600	4%
Belgica	17.650	3%
Países Bajos	17.450	3%
Dinamarca	13.900	2%
España	12.650	2%
Luxemburgo*	3.429	
Italia	2.500	
Grecia	1.950	
Portugal	700	
Irlanda	n/a	
TOTAL	559.829	100%

Fuente: ACNUR, Oficina Regional para las Instituciones Europeas, Bruselas, mayo 1993.

* Cifra provisional

La política más censurable a ojos de la opinión pública es la que hace que una nación parezca incapaz de controlar un elemento básico de la soberanía como es la elección de quién reside en el país. Esta renuncia a elegir se refleja en la acumulación de los casos de asilo, y la larga estancia de las poblaciones asiladas simboliza la vulnerabilidad nacional.

Los regímenes de asilo que no pueden emitir decisiones justas y rápidas, y que no son capaces de expulsar a los no admitidos, son en la práctica sistemas de inmigración según los cuales los individuos seleccionan al país, en vez de ser éste el que selecciona a cuantos han de integrarse en su sociedad. Cuando esto sucede, como así ha sido en Europa, se pone en grave peligro la protección a los refugiados legítimos porque la gente cree que se está explotando su generosidad. Quienes pretenden abusar de los procedimientos de asilo se sienten alentados a hacerlo porque no se les penaliza. Asimismo, los ciudadanos pierden la confianza en la capacidad del Gobierno para llevar a cabo sus funciones esenciales. Las consecuencias de todo ello van mucho más allá de los propios asuntos migratorios.

Esto es lo que está ocurriendo en Alemania, la cual, con más de dos tercios de los solicitantes de asilo de Europa, ha padecido la peor parte de la crisis. En menor grado, su experiencia es típica de la mayoría de las regiones de Europa occidental. La población asilada en Alemania se compone entre otros de gitanos rumanos (roma y sinri), turcos, búlgaros, iraníes, nigerianos, vietnamitas, afganos y srilankeses. En 1991 fueron más de 438.000 las solicitudes pendientes; en 1992, se alcanzó un total de 590.000. En el primer cuatrimestre de las nuevas solicitudes se presentaban a un ritmo de más de 1.400 por día⁴⁹.

La población asilada no es sino un aspecto de un fenómeno de inmigración más amplio. Desde 1988, Alemania ha recibido algo más de 1,5 millones de individuos de origen

⁴⁹ Las cifras de solicitudes pendientes han sido proporcionadas por Ruprecht von Arnim, representante regional del ACNUR en Bruselas- Véase "Deputies Face Protests as Bonn Debates Asylum Laws", (Financia) Times, 22 de mayo de 1993. Véase también "Germán Lawmakers, Amid Threats, to Vote on Asylum Bill", Washington Post, 26 de mayo de 1993.

alemán procedentes de Polonia, Rumania y la ex Unión Soviética⁵⁰. A esto hay que añadir el número de alemanes orientales que se han trasladado al Oeste como parte del proceso de reunificación⁵¹. Es probable que estas altas tasas sean transitorias. No obstante, la crisis del asilo es el pararrayos que absorbe la insatisfacción pública por estos cambios históricos, y se ha convertido en uno de los temas más destacados de la política interna alemana.

Entre las controversias y enfrentamientos que ha provocado destacan los siguientes:

— Los actos violentos cometidos por grupos derechistas contra extranjeros sumaron 2.285 en 1992 según la policía federal, lo que representa un fuerte incremento en relación con el año anterior. En el primer cuatrimestre de 1993 se produjeron 670 agresiones, en comparación con las 420 ocurridas durante el mismo período de 1992. En 1992 se produjeron 17 muertes; en mayo de 1993 eran ya nueve. Los autores eran jóvenes airados sin ideología política, a excepción de una minoría de neonazis⁵².

— Entre los incidentes más ominosos están el lanzamiento de bombas incendiarias contra un albergue de solicitantes de asilo de Rostock y contra el hogar de unos turcos residentes desde hace mucho tiempo en Mülln, produciendo éste último la muerte de dos adolescentes nacidas en Alemania y la de su abuela. Más recientemente, cinco miembros de una familia turca murieron quemados en Solingen. La familia llevaba viviendo veintitrés años en el país⁵³.

La policía y las autoridades han sido criticadas con extrema dureza por la falta de protección adecuada a los extranjeros⁵⁴. Los dirigentes empresariales alemanes han advertido que el aumento del racismo está dañando la inversión extranjera y el turismo. Millones de personas se echaron a la calle para expresar su repulsa frente a estos ataques. Desde Munich a Hamburgo, cadenas de luces se encendieron en las ciudades como símbolo de la tolerancia, y para expresar el rechazo a los prejuicios raciales y al antisemitismo.

— Desde el incidente de Molln, el Gobierno se ha movilizado para prohibir los grupos neonazis, acción legal amparada por la Constitución alemana. Se ha identificado a diez de estas organizaciones, dos de las cuales están ahora fuera de la ley⁵⁵.

⁵⁰ Las cifras anuales son las siguientes: en 1988, 203.000; en 1989, 720.000; en 1990, casi 400.000; y en 1991, alrededor de 222.000. Citadas en Clapp y Lyman, "A U.S. Perspective..."

⁵¹ Los ciudadanos de la ex RDA continúan dejando sus hogares a un ritmo aproximado de 10.000 al mes. Desde la apertura del muro en noviembre de 1989, alrededor de 1,1 millones se han mudado a Alemania occidental.

⁵² "Youths Adrift in a New Germany Turn to Neo-Nazis", New York Times, 26 de septiembre de 1992; "Disable Germans Fear They'll be the Next Target", New York Times, 19 de enero de 1993; y "Turks Death Dash Optimism in Germany", Washington Post, 31 de mayo de 1993.

⁵³ "Turks Death Dash Optimism in Germany", The Washington Post, 31 de mayo de 1993.

⁵⁴ Algunos responsables políticos han hecho frente enérgicamente a la violencia. El ministro del Interior de Sajonia creó una comisión especial sobre el extremismo derechista, que resolvió el 92 por ciento de los delitos violentos cometidos en su jurisdicción. El número de ataques descendió rápidamente a casi la mitad. Véase "Germany Blocks a Big Neo-Nazi Rally Near Berlin", New York Times, 16 de noviembre de 1992.

⁵⁵ Estos grupos son el Frente Nacionalista, organización de alrededor de 130 miembros que pide la expulsión de todos los extranjeros, y Alternativa Alemana. Además, al Partido Republicano, de extrema derecha, con más de 25.000 miembros y representantes electos en varios órganos legislativos locales y

Las autoridades tomaron otra serie de medidas para endurecer la respuesta del Gobierno. En un mes, el número de ataques pasó de 250 a 75⁵⁶. No obstante, las estadísticas más recientes han provocado que se alcen voces reclamando un contraataque sin condiciones, como el llevado a cabo contra los terroristas de izquierda en los años 70.

La tragedia de Solingen ha movilizó a la tradicionalmente pacífica comunidad turca, que asciende a 1,8 millones de personas y es la minoría más numerosa de Alemania. Sus líderes consideran a Solingen como punto de inflexión en sus esfuerzos por lograr la aceptación, exigiendo derechos en lugar de la simpatía oficial⁵⁷.

Sólo unos días antes de los sucesos de Solingen, el Bundestag alemán aprobó una serie de cambios profundos en su política de asilo al adoptar un acuerdo entre los distintos partidos para modificar la Constitución. El día de la votación, los oponentes al cambio rodearon de barricadas el edificio del Parlamento. Para poder acceder a él y votar, muchos de sus miembros tuvieron que recurrir a helicópteros y barcos. La escena reflejó perfectamente la virulencia del debate que se ha entablado en Alemania en torno a la crisis del asilo.

"Las personas perseguidas por motivos políticos disfrutarán del derecho de asilo", reza la Constitución de 1949, llamada Ley Fundamental. Esta protección estaba destinada a prevenir la repetición de los abusos de los nazis. Se interpretaba que dicha provisión significaba que no se podían establecer limitaciones al derecho de asilo. Se daba por sentado que cualquier extranjero que llegara y pidiera asilo estaba legitimado para ello (y, por tanto, se le proporcionaba alojamiento y se atendían sus necesidades) mientras una investigación no demostrara lo contrario. Esta provisión, en otro tiempo motivo de orgullo nacional, debía cambiarse de acuerdo con el 70 por ciento obtenido en los sondeos de opinión⁵⁸.

Para los socialdemócratas —cuyo apoyo necesitaban los democristianos en el poder para alcanzar la mayoría de dos tercios requerida— cambiar la Constitución representaba una vergonzosa concesión a la brutalidad neonazi. Sin embargo, después de un prolongado debate y de un largo punto muerto, los socialdemócratas acabaron respaldando la postura de su por entonces líder, Bjorn Engholm, que había manifestado su intención de enfrentarse al canciller Kohl ante las urnas en las elecciones de 1994. Esto despejó el rumbo de las discusiones para llegar al acuerdo pluripartidista necesario para la modificación parcial de la Constitución.

La nueva ley, en vigor desde el 1 de julio de 1993, limita las vías legales disponibles para los solicitantes de asilo y rechaza la admisión en la frontera de las personas procedentes de países considerados seguros. También recorta en un 25 por ciento las

estatales, se le impidió celebrar recientemente una Convención en Hannover sobre la base de que la reunión habría "puesto en peligro la seguridad y el orden público". Véase "Germany Outlaws a Neo-Nazi Group", New York Times, 28 de noviembre de 1992; y "Germany Moves to Ban a Second Neo-Nazi Party", New York Times, 11 de diciembre de 1992.

⁵⁶ "Acceptance Urged of Germans: President Criticizes Anti-Foreigner Acts", Washington Post, 25 de diciembre de 1992.

⁵⁷ "Germany's Turks Erupt with Pent-up Anger", Washington Post, 2 de junio de 1993.

⁵⁸ "Bonn Ends Asylum Right", Washington Post, 27 de mayo de 1993.

ayudas a los solicitantes. Un líder político observó sobre la aprobación: "esta decisión es crucial para la paz interna de nuestro país"⁵⁹.

La nación que soporta la mayor carga de asilo de Europa es también la que ha dado ahora, en respuesta, los pasos más radicales y traumáticos. Aun así, cambiar las leyes y procedimientos de asilo, tanto en Alemania como en cualquier otra parte de Europa, no será suficiente. Sería sensato por parte de los políticos no prometer un final para el problema del asilo, porque los sistemas de asilo están soportando la carga no sólo de refugiados y de los que entran como refugiados, sino de las presiones migratorias en conjunto.

El asilo actúa como una importante vía legal de acceso a Europa para los que dejan sus países por razones humanitarias o económicas. Dada la escasez de otros medios de acceso legítimo y la debilidad de los mecanismos de expulsión, el sistema de asilo no solamente selecciona refugiados, sino que funciona también como un sistema de inmigración. Desgraciadamente, es un sucedáneo de sistema de inmigración que permite a los recién llegados seleccionarse a sí mismos.

B. La inmigración como cuestión de alta política

La Comunidad Europea estaba a punto de poner en marcha su compromiso de apertura de las fronteras internas cuando surgió la necesidad de responder con más eficacia a presiones migratorias imprevistas. La convergencia de estos dos temas, junto con la creciente reacción negativa de la opinión pública respecto a los inmigrantes no deseados, ha hecho de las migraciones un asunto de alta política en Europa. Europa ve la inmigración como algo inextricablemente unido a su bienestar político, económico y social, así como a sus futuros intereses de seguridad. Esta es una forma de ver la inmigración muy distinta a cómo se percibe y se debate en Canadá y Estados Unidos, al menos en la actualidad.

1. Partidos y políticas nacionales

Desde hace años, los partidos xenófobos han atraído a un electorado de derechas con propuestas como el cierre de fronteras y la expulsión de los no europeos. El Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen ha conseguido en Francia la mayor notoriedad y los mejores resultados electorales en este sentido, pero existen movimientos similares en Austria (el Partido Austriaco de la Libertad, de Jorg Hider), en Alemania (el Partido Republicano) y en otros países.

Abiertamente xenófobos, estos partidos han expuesto públicamente su posición respecto a la cuestión extranjera, mientras los partidos moderados no han conseguido aportar al debate una opinión alternativa y congruente. La incapacidad de los principales partidos para explicar los cambios que están produciendo las migraciones y para ofrecer

⁵⁹ "Bonn Ends Asylum Right", *Washington Post*, 27 de mayo de 1993.

propuestas prácticas ha hecho que los Gobiernos parezcan impotentes e ineficaces. La autoridad de los líderes políticos se ha resentido por ello, contribuyendo al avance de los partidos derechistas y xenófobos.

Las insuficiencias de las respuestas oficiales han sido particularmente evidentes en lo que se refiere a la violencia contra los extranjeros. El caso alemán proporciona el ejemplo más claro. Muchos de los jóvenes derechistas que han provocado la violencia en Alemania han padecido los trastornos sociales de la reunificación. La economía, la familia, la educación, el sistema legal: todo está en crisis a sus ojos. El ultra nacionalismo está surgiendo en todos los Estados del antiguo bloque comunista; aunque el poder extranjero ha desaparecido, los extranjeros son denigrados y se les hace responsables de los problemas de la sociedad.

Sin embargo, ésta es una explicación insuficiente. Aunque los incidentes más difundidos, como el de Rostock, han tenido lugar en Alemania del Este, un gran número de ellos han sucedido en Alemania occidental. Caracterizar estos incidentes como un problema de exceso de exilados, contra el que los jóvenes desafectos están destinados a rebelarse, evita enfrentarse al problema fundamental, que es el racismo y la xenofobia. Su resurgimiento pone en peligro la reputación democrática que Alemania se ha esforzado en edificar durante más de cuatro décadas.

El momento de la revelación a este respecto se produjo con los asesinatos de Molln, cuyas víctimas no eran ni solicitantes de asilo ni marginados. Finalmente, una figura pública se puso a la altura de las circunstancias. El presidente Richard von Weizsäcker, en su mensaje navideño, habló del papel crucial de los extranjeros en la economía alemana⁶⁰. Elogió a los cientos de miles de personas que tomaron las calles con velas para manifestarse contra la violencia extremista. Hizo un llamamiento a los alemanes para que amplíen su definición de ciudadanía y acepten a los seis millones de turcos y demás extranjeros residentes en Alemania. E ilustró con un ejemplo cómo hasta el idioma excluye de la sociedad a los extranjeros.

" Yeliz Arsian, de diez años de edad, nació entre nosotros, y nunca vivió en ningún otro lugar. Nuestros medios de comunicación los calificaron, simplemente, como tres turcos. Esa expresión, basada exclusivamente en sus pasaportes, ya sugiere de antemano que debían permanecer siempre como extranjeros. Pero esas tres personas de Molln eran de los nuestros"⁶¹.

Éste fue uno de los primeros alegatos directos hechos por un líder destacado para explicar los hechos y sugerir el clima moral adecuado para evaluarlos. En contraste, el discurso político predominante ha alimentado el temor y la confusión generales al criticar los "sonidos" y "olores" de los inmigrantes, al defender la homogeneidad sobre la base de que los europeos "no están acostumbrados a que vengan los negros", o al utilizar expresiones como "el barco ya está lleno"⁶². Desgraciadamente, ante las

⁶⁰ Señaló que más de un tercio de los trabajadores de la hostelería, la mitad de los del metal y el 70 por ciento de los barrenderos son extranjeros.

⁶¹ "Acceptance Urged of Germans: President Criticizes Anti-Foreigner Acts", Washington Post, 25 de diciembre de 1992.

⁶² Edith Cresson en Francia, y un líder de un partido bisagra danés hablando del voto contra el Tratado de Maastricht. Véase "Schluter in Fight to Beat "Tamilgate"", *financia*; Times. 13 de enero de 1993; y "What German Crisis?", *The New Republic*, 21 de diciembre de 1992.

consecuencias de las muertes de Solingen otra vez el Gobierno ha definido la nueva crisis como una cuestión policial, no política. Respondiendo a las peticiones de ciudadanía y de mayores derechos para los germano-turcos, el ministro del Interior dijo: "Me opongo a cualquier mezcla de asuntos que no tienen nada que ver"⁶³.

La experiencia alemana ha sido la más dolorosa, pero es sintomática de lo que sucede en el conjunto de Europa. La dificultad central estriba en que Europa se ha convertido en una región de inmigración, sin haberlo planificado ni elegido serlo. Los dirigentes han tardado en comprender la nueva situación y sus implicaciones y no han podido o querido ocuparse del modo de regular los flujos migratorios ni de administrar la diversidad cultural. Incluso Estados con importantes proporciones de inmigrantes, como Francia y Reino Unido, insisten constantemente en que no son naciones de inmigración. En consecuencia, es en las calles donde está teniendo lugar el necesario debate político sobre la forma en que la inmigración está cambiando los países europeos y los retos que planteará en el futuro.

En lugar de contemplar la crisis del asilo como una señal de nuevos imperativos más amplios, los líderes políticos la han utilizado como elemento de distracción de otras dolencias nacionales, evitando hablar abiertamente acerca de cómo está cambiando Europa. En ausencia de una política realista, los debates nacionales no se han enfrentado a temas como las consecuencias de la inmigración en el bienestar económico de Europa (a pesar del alto nivel de desempleo), el problema de los refugiados desarraigados por conflictos étnicos, el valor social de la unificación de la familia del inmigrante, o las verdaderas limitaciones a las que se enfrentan los gobiernos democráticos para intentar frenar las migraciones no deseadas.

A menos que los políticos europeos sean capaces de poner sobre el tapete la complejidad de las cuestiones migratorias y de proponer y debatir soluciones globales, la brecha abierta entre la política y la experiencia popular continuará agrandándose. Cerrar esta brecha es una exigencia fundamental que deben asumir los líderes políticos. Aunque individualmente las naciones no hayan desempeñado un papel muy airoso, los esfuerzos colectivos de Europa, a través de la Comunidad Europea y otras iniciativas en colaboración, han comenzado a poner en marcha la clase de respuestas y consensos necesarios para afrontar el reto.

2. Estructuras y políticas comunitarias

Aunque las prerrogativas de inmigración son una expresión clásica de la soberanía nacional, los Estados de la Comunidad Europea están cediendo cada vez más sus poderes en este campo en favor de las estructuras regionales y los mecanismos de cooperación europeos. Esta tendencia refleja la creciente convicción en los distintos países de que las soluciones a las presiones migratorias deben encontrarse a través de la cooperación internacional. Esto supone una marcada evolución con respecto a hace dos o tres años, cuando lo habitual era confiar en acciones unilaterales, limitadas en gran medida a los controles de entrada. La sensación de crisis que ha impregnado estos temas ha generado un vertiginoso despliegue de reuniones y nuevas iniciativas. En

⁶³ "Germany's Turks Erupt with Pent-up Anger", Washington Post, 2 de junio de 1993.

conjunto, en 1991 tuvieron lugar 100 reuniones oficiales y ocho conferencias ministeriales, y la actividad continúa hoy a este mismo ritmo.

La necesidad de armonización de las políticas europeas en relación con las migraciones surge del propio proceso de integración europeo.

El Acta Única Europea

El Tratado de Roma, que creó la CE en 1957, garantizaba a los nacionales de los seis Estados fundadores el derecho a buscar trabajo en los demás Estados miembros. Este derecho se hizo plenamente efectivo en 1968. Una década de crecimiento lento y de alto nivel de desempleo condujo a la primera reforma importante del Tratado, el Acta Única Europea, que entró en vigor en 1987. El objetivo del Acta Única era promover el crecimiento económico eliminando las barreras internas entre los ahora doce Estados comunitarios para fines de 1992. Alcanzar el Mercado Único significaba llevar a cabo la aplicación efectiva de las cuatro libertades previstas en el Tratado de Roma: libertad de movimiento de capitales, de mercancías, de servicios y de personas.

Las migraciones internacionales suscitan cuestiones que requieren un tratamiento comunitario. Pasarse de unos países a otros los movimientos migratorios y los problemas que generan no es juicioso ni políticamente deseable. La dificultad estriba en que los no nacionales de la CE (véase Tabla 6) están excluidos de las disposiciones para la libertad de establecimiento. Dado su acusado crecimiento numérico y la sensibilidad política en torno a los extranjeros, las políticas y procedimientos que rigen su acceso a la Comunidad y los derechos en otros Estados miembros de quienes ya están residiendo en uno de ellos, han sido objeto de acalorado debate.

Por tanto, mientras la mayoría de las disposiciones de la Comunidad Europea para 1992 se han desarrollado según el programa establecido, la libertad de movimiento de personas no se había entrado en vigor el 31 de diciembre de 1992. Esto se debe a que las fronteras internas no se pueden derribar mientras los controles conjuntos en las fronteras externas no estén en funcionamiento. Y hacer esto ha suscitado cuestiones de cooperación entre Estados miembros ligadas a la inmigración que no se han resuelto todavía satisfactoriamente. Las estimaciones actuales indican que los controles fronterizos terrestres y marítimos, así como los de aeropuertos, se eliminarán a finales de 1993.

Ante el panorama de la CE en 1992, han tenido lugar una serie de iniciativas específicas que, consideradas en conjunto, constituyen los elementos de una política migratoria común. Los esfuerzos coordinados de las naciones comunitarias empezaron con una serie de medidas técnicas destinadas a lograr procedimientos comunes. El Tratado de Maastricht y sus consecuencias han introducido por primera vez un marco conceptual dentro del cual ha comenzado la armonización de políticas clave. Los instrumentos fundamentales son los siguientes ⁶⁴.

⁶⁴ Son muchas las fuentes que se ocupan de los procesos de integración europea. Se han utilizado aquí dos trabajos relativamente breves que son claros y muy útiles para entender los aspectos migratorios de la construcción europea: Jacqueline Bhabha, "Harmonization of European Immigration Law", Interpreter

El Convenio de Schengen fue el primer acuerdo intergubernamental europeo para abolir las fronteras internas. Introdujo la idea (en 1985) de eliminar las fronteras internas a cambio de procedimientos y controles fronterizos externos acordados conjuntamente. Preveía requisitos de visado comunes para muchos países no comunitarios y un sofisticado intercambio de información entre los signatarios para permitir la exclusión de personas inaceptables o indeseables del territorio de Schengen. Esto tiene consecuencias a la hora de regular los flujos migratorios.

Compuesto en principio por cinco países de la CE, el concepto del grupo de Schengen, especialmente en lo que se refiere al control de las fronteras externas, fue adoptado por la CE para el control fronterizo europeo en 1992. Con la reciente asociación de Polonia, el concepto se ha extendido ahora más allá del ámbito de la CE. Además, los Estados comunitarios han firmado un acuerdo con la mayoría de los países integrantes de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)⁶⁵ que los incluye en las medidas de libertad de movimiento. Por tanto, los nacionales de lo que se conoce como Espacio Económico Europea (EEE) van a poder moverse libremente a través de 18 naciones.

Aunque se requieren complejos preparativos administrativos —incluido un sistema centralizado de información sobre individuos indeseables— para la plena puesta en marcha del acuerdo de Schengen, el principal obstáculo para su progreso ha sido de índole política. Ciertos países, especialmente Dinamarca y el Reino Unido, han sido reticentes a la hora de eliminar de sus fronteras los controles de inmigración para nacionales no comunitarios. Aunque el asunto sigue sin resolverse, parece que por el momento la Comunidad va a tolerar un proceso de dos vías⁶⁶ para el Reino Unido: un sistema de entrada para nacionales de la Comunidad y otro sistema para ciudadanos no comunitarios.

El nuevo gobierno francés ha pospuesto su ejecución del Convenio porque considera que Italia y Grecia son países que no han perfeccionado lo suficiente sus controles fronterizos externos. La ratificación alemana, retrasada por cuestiones de índole constitucional, acaba de producirse (junio de 1993). Y la despenalización de las "drogas blandas" en algunos países del grupo de Schengen ha alimentado los temores de un dramático incremento del tráfico de drogas, que ya tiene en su haber más de la mitad de los arrestos totales producidos en Europa. El Convenio de Dublín, adoptado en junio de 1990, se refiere a los aspectos procesales del asilo político. Establece que el país al que entra un demandante de asilo es el responsable de procesar la solicitud de asilo⁶⁷ y que

fileases 70:2 (11 de enero de 1993); y Giuseppe Calovi, "Regulation of Immigration in 1993: Pieces of the European Community Jig-Saw Puzzle", *International Migration Review* 26:2 (verano 1992)

⁶⁵ Noruega, Suecia, Finlandia, Islandia, Liechtenstein y Austria.

⁶⁶ Esto es, en tanto que el Tribunal de Justicia no haya interpretado el artículo 8a del Tratado de Maastricht. La interpretación de la Comisión Europea del artículo 8a ha sostenido que "la completa abolición de las fronteras físicas para individuos que ejercen su derecho de libertad de movimiento implica necesariamente la completa abolición de controles sobre todos los individuos que crucen las fronteras internas, independientemente de su nacionalidad. Cualquier otra interpretación del objetivo de la abolición de las fronteras físicas dejaría sin efecto el artículo 8a. Si después del 31 de diciembre de 1992 los Estados miembros continúan controlando si una persona que desea cruzar una frontera es nacional de un Estado miembro y si dicha persona constituye un peligro para el orden público, la seguridad pública o la salud pública, nada habrá cambiado y el artículo 8a será letra muerta.", "Comunicación de la Comisión Europea sobre la eliminación del control de fronteras internas en la CE el 1 de enero de 1993", Bruselas, de 6 mayo de 1992.

⁶⁷ ¿Puede haber excepciones para personas que tienen estrechos contactos en otro país diferente de aquél en que han entrado primero?

los demás países miembros aceptarán las decisiones tomadas por el Estado que decida sobre dicha solicitud. El Convenio de Dublín sienta criterios para devolver a los solicitantes El Grupo de Schengen incluía originalmente a Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. Se ha ampliado para dar entrada a Portugal, España, Italia y Grecia.

Un Estado puede contraer la responsabilidad sobre un caso incluso cuando el demandante de asilo simplemente ha pasado por un aeropuerto en la ruta de su destino. Por tanto, existe la posibilidad de que un Estado examine una petición, determine que la decisión no le corresponde, dé salida al peticionario, lo reciba de vuelta si el siguiente Estado considera que tampoco él debe decidir, etc. Tal trasiego de casos se complica aún más por el requisito del Convenio de examinar los casos en lugar de decidirlos. Ningún Estado está obligado de modo vinculante a tomar una decisión. Probablemente son inevitables las disputas de esta naturaleza entre Estados, pero pueden soslayarse si los firmantes aplican de buena fe el Convenio. Es probable que los problemas se superen si con el tiempo se alcanza un acuerdo efectivo sobre las normas e interpretaciones legales aplicables a las decisiones de asilo. Tales esfuerzos están ya en marcha como parte del proceso de Maastricht.

El borrador de Convenio de Fronteras Externas es una ampliación de las disposiciones esenciales del Convenio de Schengen para englobar a la totalidad de los doce Estados miembros de la CE. Legalmente, prevalecería sobre las disposiciones de Schengen en caso de discrepancia. La adopción del Convenio por los Estados comunitarios se ha retrasado a causa de las diferencias entre el Reino Unido y España sobre su aplicación en Gibraltar.

El Convenio estipula requisitos de entrada para ciudadanos no comunitarios y sitúa en un plano comunitario algunos aspectos claves de la regulación de la inmigración, en particular los criterios para la concesión de visados. Establece un visado europeo común válido por tres meses. También autoriza a los ciudadanos no comunitarios residentes en Estados miembros a moverse libremente —un importante avance— por otros Estados miembros, excepto para trabajar o fijar su residencia por más de tres meses. El Convenio fija sanciones por pasar ilegalmente las fronteras exteriores y por transportar pasajeros de forma irregular. Contempla también la creación de sistemas automatizados de información sobre personas inadmisibles.

El Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea

El Tratado de Maastricht representa la ampliación más importante de los objetivos de integración europea desde el Acta Única. En lo que a migraciones se refiere, el Tratado ha puesto en marcha el proceso de armonización de algunos elementos fundamentales de una futura política migratoria. Adoptado en diciembre de 1991, el Tratado de Maastricht introduce por primera vez un aspecto de la política de inmigración en el ámbito de la competencia comunitaria⁶⁸. En adelante, serán las instituciones y las

⁶⁸ El Tratado clasifica los temas como áreas de competencia comunitaria o de jurisdicción intergubernamental. De los tres "pilares" establecidos por el Tratado, el primero cubre materias comunitarias. Los visados forman parte ahora de dicho pilar. El segundo es el de defensa y política exterior, y no toca especialmente las cuestiones migratorias. El tercero, sobre asuntos

normas de la CE las que marquen la adopción de medidas de política de visados, incluida la lista de países a los que los países miembros exigirán visado.

Otros aspectos de la armonización de la política migratoria serán tratados como materias intergubernamentales. Es decir, serán competencia de los diferentes ministerios de Justicia e Interior, que deberán coordinarse y cooperar fuera del marco legal comunitario, pero actuando bajo la supervisión del Consejo Europeo. Su trabajo abarcará nueve temas específicos, entre ellos el asilo, las fronteras exteriores y la política de inmigración⁶⁹.

El tercer pilar del Tratado de Maastricht institucionaliza la cooperación sui generis que llevó a posiciones comunes en una serie de materias como la reunificación familiar, los procedimientos acelerados para las peticiones de asilo manifiestamente infundadas y el concepto de país seguro para solicitantes de asilo rechazados⁷⁰. Ejemplos de la gama de materias incluidas en el proceso intergubernamental son: la admisión de estudiantes, la lucha contra el empleo ilegal, los principios de expulsión, la migración laboral, los programas de información y contratos de formación para europeos del Este y norteafricanos, y la armonización de aspectos fundamentales de las leyes de asilo.

Además, se han enunciado en el comunicado de la cumbre de Edimburgo, que tuvo lugar en diciembre de 1992, una serie de principios básicos. La Declaración sobre los Principios que informan los Aspectos Externos de la Política Migratoria (véase Apéndice B), del Consejo Europeo, es la primera manifestación política general sobre la migración internacional realizada por los dirigentes políticos europeos.

La Declaración reconoce el potencial desestabilizador de la inmigración incontrolada; menciona el pleno respeto de los derechos humanos, la democracia y las condiciones económicas como factores para reducir la inmigración; y ve la conveniencia de coordinar la política exterior, la cooperación económica y la política de asilo e inmigración para tratar la cuestión de los movimientos migratorios. Esta declaración de principios y el marco proporcionado por el Tratado de la Unión Europea constituyen una base sólida sobre la que construir la política futura.

intergubernamentales, incluye el grueso de los temas de inmigración que están actualmente en discusión entre los Estados europeos.

⁶⁹ Las expectativas ante la reunión de Maastricht eran que el Consejo Europeo se comprometería en el Tratado a "una armonización formal y real" de las políticas de asilo, inmigración y extranjería, llevando las actividades actualmente desarrolladas en un marco intergubernamental al ámbito de la Unión. La Comisión preparó a tal fin dos documentos, uno sobre el derecho de asilo y otro sobre la inmigración. Sin embargo, las propuestas fueron presa de la tendencia a proteger la voluntad e individualidad nacionales que dominó el proceso de Maastricht. El enfoque intergubernamental de la política de migración es continuación de la práctica previa. Comenzó en 1986 con la creación de un Grupo Ad Hoc sobre Inmigración dentro de la Secretaría del Consejo de la CE para preparar las acciones necesarias para aplicar las disposiciones del Mercado Único. A causa de lo delicado de los temas desde el punto de vista de la soberanía nacional, se recomendó que el grueso de las acciones necesarias se llevara a cabo a nivel intergubernamental, en vez de a nivel comunitario. Desde entonces, el Grupo ha desarrollado el Convenio de Dublin y el de Fronteras Exteriores. Sin embargo, nunca ha excluido la posibilidad de llegar a un consenso sobre la limitación del enfoque intergubernamental o la conveniencia de mayor armonización y coordinación. Para más información sobre este asunto, véase Callovi, "Regulation of Immigration...".

⁷⁰ La fuerza de estos acuerdos depende de si se adoptan como resoluciones, que requieren que los Estados miembros armonicen sus leyes antes de una fecha específica, o como recomendaciones y conclusiones, que tienen menos fuerza.

Queda por comprobar la efectividad de este extensivo marco legal y la diligencia con que actuarán los Estados europeos para ponerlo realmente en práctica. Hasta la fecha, el Convenio de Schengen ha sido ratificado por ocho países signatarios⁷¹ y el de Dublín por cinco países miembros de la CE⁷². El Convenio sobre Fronteras Exteriores todavía no ha sido firmado.

Sin embargo, las múltiples políticas y estructuras en desarrollo representan un logro impresionante. Combinadas, forman los elementos principales de un sistema de inmigración. Los sistemas nacionales de inmigración consisten en mecanismos y prácticas explícitas para la concesión de visados; el control de las fronteras; la admisión de inmigrantes y sus familiares y de refugiados y solicitantes de asilo; la regulación de lugares de trabajo; los derechos de legalización y naturalización de los no ciudadanos; y los procedimientos de expulsión. Todas las políticas que gobiernan estas funciones y las funciones mismas son tratadas actualmente, en distintos grados de competencia, a nivel comunitario. Todas ellas deben conducir a una integración plena de los ciudadanos no comunitarios que legalmente residan en los países miembros. La integración efectiva es indispensable para que una nación pueda conseguir la aceptación pública de la inmigración⁷³.

Una vez definidos los contornos de un sistema de inmigración, se plantean las siguientes preguntas: ¿Cómo será la política migratoria europea cuando se haya aplicado realmente? ¿Podrá Europa desarrollar con éxito una política común y convertirse en una región de inmigración?

C. Europa y la inmigración, mañana

Con la incertidumbre general sobre el futuro que invade Europa y la creciente intolerancia y desaprobación de la opinión pública hacia los extranjeros, es difícil imaginar como funcionarán en la práctica los conceptos bosquejados anteriormente. A pesar de los progresos realizados, siguen quedando enormes obstáculos. El principal de ellos es la distancia que media entre los procesos políticos europeos sobre las cuestiones de inmigración, por una parte, y la opinión pública por la otra. Mientras los líderes políticos afirman que Europa no es una región de inmigración, las organizaciones regionales han construido un sistema de inmigración plenamente desarrollado. La falta de transparencia —aunque Maastricht constituye un paso hacia una mayor apertura— recuerda por analogía a las peticiones para que el fin de los programas de mano de obra extranjera cerrara, a principios de los años 70, la entrada de inmigrantes. De hecho, la mayoría de los Estados europeos han mantenido en activo programas de admisión de

⁷¹ Francia, Alemania, Italia, España, Portugal, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

⁷² Dinamarca, Grecia, Reino Unido, Italia y Portugal.

⁷³ La integración es un tema que no se ha discutido en este capítulo por falta de espacio. Brevemente, Europa ha enfocado la integración desde cuatro posiciones diferentes. Francia persigue un modelo asimilacionista. El Reino Unido ha favorecido una sociedad multicultural o pluri-étnica. Alemania no utiliza ninguno de estos enfoques, pero está suavizando lentamente sus estrictas leyes de naturalización. Los Países Bajos y los países nórdicos promueven una integración extensiva y costosa en la economía, en un esfuerzo para que los inmigrantes contribuyan. La unificación europea y la política migratoria conviven con estos diferentes modelos en activo, todos ellos en grave crisis, como muestran las tasas desproporcionadamente elevadas de ciudadanos no comunitarios desempleados.

familiares de residentes extranjeros, soporte principal de los esquemas de admisión de inmigrantes.

Para que Europa tenga éxito en superar los obstáculos que presenta el frente de la inmigración, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos clave:

1. Un debate cerrado

Los retrasos en la ratificación de los convenios fundamentales no pueden dejar de relacionarse con la falta de transparencia y de discusión pública que rodea al desarrollo y a la adopción de medidas en materia de asilo e inmigración. Las administraciones de los Estados miembros no han buscado el debate general sobre medidas que tendrán profundos efectos sobre la vida diaria, y acerca de las cuales la opinión pública debe estar mejor informada y ser tenida en cuenta.

Tanto el Convenio de Dublín como el de Fronteras Exteriores fueron negociados y redactados en procesos a puerta cerrada. El Grupo *Ad hoc* de Inmigración que los elaboró es ahora el responsable de formular políticas armonizadas de inmigración⁷⁴. Sus documentos y programas de trabajo están considerados como confidenciales. Como los procesos son intergubernamentales, en vez de estar dentro de la competencia de la Comunidad, las deliberaciones y decisiones no están sujetas al control parlamentario o al de los procedimientos judiciales e instituciones comunitarias.

El resultado no es sólo que se pierden oportunidades para crear un clima de comprensión pública y fomentar un debate informado, sino también que está aumentando la desconfianza entre las partes interesadas sobre las consecuencias de las nuevas políticas. Los movimientos de derechos civiles creen que los sistemas de información con listados de personas inadmisibles violarán los derechos individuales; los defensores de los refugiados temen el menoscabo del derecho de asilo y de los principios de protección a refugiados; los nacionales no blancos de la CE están inquietos ante la posibilidad de padecer nuevas formas de discriminación como efecto colateral del reforzamiento de las medidas de control de la inmigración.

La falta de un debate abierto impide, precisamente, que se evalúe adecuadamente si tales preocupaciones son legítimas. Este cerrado estilo de hacer política pone en grave peligro el éxito de toda la empresa, y contribuye al déficit democrático de Europa.

⁷⁴ El artículo K4 del Tratado de Maastricht establece un Comité de Coordinación que sucederá al actual Grupo Ad Hoc de Inmigración. El Comité K4, grupo de altos funcionarios, continuará preparando políticas para la ratificación de los Estados miembros. El trabajo del Grupo Ad Hoc ha sido, de hecho, bastante estructurado y formal. Se ha reunido con regularidad durante seis años y está organizado en cinco subgrupos: Admisión/Expulsión; Asilo; Fronteras Exteriores; Documentos Falsos; y Visados. Para más información sobre este tema, véase Bhabha, "Harmonization of European Immigration Law".

2. La plétora de foros

Actualmente los asuntos de inmigración se tratan, al menos, en 30 foros oficiales europeos. No sólo el programa de reuniones es constante; hay poca coordinación entre los diversos grupos y falta la voluntad política precisa para sacar adelante un complicado orden del día. Hasta cierto punto, la plétora de foros tiene su origen en la necesidad política de los gobiernos, que tienen que ser vistos haciendo algo. Por consiguiente, está en marcha una diversidad de procesos paralelos⁷⁵. Sin embargo, tales actitudes no crean por sí mismas una política. Es necesaria la consolidación.

Se necesitan varios círculos, de modo que haya al mismo tiempo un foro comunitario y otro más amplio donde los asuntos de migración sean una preocupación básica. La mejor evolución a este respecto sería que los procesos e instituciones comunitarios pasaran a ser el principal escenario europeo para el desarrollo y puesta en práctica de la política de inmigración. Esto colocaría a la inmigración justamente en el marco donde se tratan los temas generales de interés regional. También superaría las deficiencias del proceso intergubernamental, entre las que se incluyen el déficit democrático y la incapacidad para obligar a los Estados a adaptar su legislación nacional a la política comunitaria.

Debería ejercerse plenamente el derecho de co-iniciativa de Maastricht: la Comisión Europea debería presentar un informe anual sobre la inmigración al Parlamento Europeo y al Consejo que incluyera propuestas de acción. La presentación habría de hacerse por el Comisario para Asuntos de Inmigración y Asilo, que sería de hecho el Alto Comisario Europeo para los Emigrantes. Más aún, las instituciones comunitarias deberían trabajar cooperativa y estrechamente con el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que ha empezado a ocuparse de las migraciones, ofrece una posición única por ser entre las principales organizaciones europeas la que reúne al mayor número de naciones. En ella, además de los Estados europeos occidentales, están representados los del Este. Sus procedimientos, basados en el consenso, son engorrosos, pero es el mejor foro político para la prevención de conflictos y para comprometer a Rusia y a los antiguos países del bloque comunista en la solución de problemas migratorios. Por tanto, sitúa la migración en un contexto donde tratarla adecuadamente como causa y como efecto de la inestabilidad política, y los procedimientos de prevención de conflictos de la CSCE pueden utilizarse con objetivos de control migratorio. Tales esfuerzos pueden ser apoyados de forma importante por el Consejo de Europa, que está asumiendo las cuestiones de migración y que estudiará en su cumbre de Viena, en octubre de 1994, cómo aumentar la protección de las minorías por medio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por último, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha ocupado de la migración mucho antes de que se convirtiera en una preocupación política de primer orden. Sus esfuerzos analíticos y de intercambio de información entre

⁷⁵ Por ejemplo, los llamados procesos de Berlín y Viena, que son Intercambios transnacionales iniciados por los gobiernos de Alemania y Austria, respectivamente. Han creado grupos de trabajo, se reúnen regularmente, etc. Aunque hay algunas diferencias, los temas fundamentales no son muy distintos de los tratados por el grupo de Schengen y el Convenio de Fronteras Externas.

los países industrializados son de un valor inapreciable y deberían reforzarse y ampliarse. En marzo de 1993, la reunión europea preparatoria de la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Población (El Cairo, 1994) estudió también la interconexión de los temas de emigración y población. Esta amplitud en el tratamiento de las cuestiones es esencial para establecer nuevos motivos de consenso y acción internacionales.

3. La fortaleza Europa

Precisamente cuando las barreras comunistas caen y permiten que la gente salga, se acusa a Occidente de erigir nuevos muros para dejar fuera a los recién liberados. El establecimiento de sistemas y políticas de inmigración en Europa debería ser el camino para facilitar y regular eficazmente los inevitables flujos de migración, y para incorporar la inmigración de manera efectiva en los objetivos económicos y sociales de las naciones. No obstante, si la aplicación de la política no es generosa y está marcada por la xenofobia, el resultado podría ser también la Fortaleza Europa.

La respuesta de Europa a las personas desplazadas de la ex Yugoslavia es un caso preocupante. Una abrumadora mayoría de las personas desplazadas por los combates y la violencia permanecen dentro de sus repúblicas o cerca de ellas. Sin embargo, los que han tenido que huir a Europa occidental han encontrado rígidas exigencias de visados y actitudes como la de no considerarles refugiados y si fueran admitidos simplemente engrosarían la sobresaturada nómina de asilados. La guerra yugoeslava es un ejemplo clásico de por qué existen los principios básicos de asilo y de por qué deben ser defendidos. Más aún, las víctimas de la limpieza étnica de la ex Yugoslavia son ejemplos clásicos de personas sometidas a persecución a causa de su religión u origen nacional, que son los motivos que determinan en el derecho internacional la condición de refugiado. La rígida y estrecha aplicación de los preceptos relativos a la inmigración será especialmente perjudicial cuando se trate del Convenio sobre el asilo. Si los Estados europeos son demasiado literales en su interpretación de las disposiciones de la situación "en tránsito" establecidas en una política común de asilo, existe el riesgo no sólo de retrasar las decisiones, sino también de que surjan serias disputas entre Estados vecinos sobre la responsabilidad de determinados casos o grupos. Así, países como Alemania e Italia en el ámbito de la Comunidad, y otros como Austria y Suecia, podrían estar sujetos a cargas desproporcionadas.

De forma similar, la idea de "país seguro" que está siendo incorporada a la doctrina de asilo podría tener graves repercusiones para los Estados de Europa del Este. Si las naciones de Europa occidental no interpretan generosamente las leyes de asilo, un gran número de peticionarios podría ser devuelto a los ahora seguros Estados del este europeo por los que pasaron en su ruta desde Rumania, la ex Unión Soviética o cualquier otro lugar.

A este respecto, Alemania acaba de firmar un acuerdo con Polonia por el cual ésta se compromete a recibir a los peticionarios de asilo que utilizan Polonia para llegar a

Alemania⁷⁶. Sin embargo, Polonia no tiene ni capacidad ni experiencia para juzgar las peticiones de refugio y tendrá que soportar, con muy pocos recursos, las grandes cargas que supone el mantenimiento del elevado número de peticionarios. El acuerdo prevé asistencia financiera a Polonia (120 millones de marcos alemanes en 1993-94). No obstante, la perspectiva de que las naciones europeas occidentales respondan a las presiones políticas internas mediante esta reubicación de parte de sus poblaciones asiladas (se está discutiendo un acuerdo similar entre la República Checa y Alemania), podría tener graves consecuencias para los Estados que no están todavía en condiciones de oponerse y además tienen economías y democracias aún frágiles. Y aunque los Estados del antiguo bloque comunista pueden ser ahora seguros, siguen existiendo serenas dudas acerca de si serán capaces de proporcionar una protección adecuada a aquellos refugiados que la necesiten.

La tendencia a convertir a Europa en una fortaleza perjudicará también al reparto de cargas intracomunitario si surgen nuevas emergencias. Un posible escenario de este tipo es Albania. Estimaciones recientes muestran que en el plazo de un año habrá tan poca comida en Albania que la desnutrición podría generalizarse. El flujo de refugiados que van a Italia en barco podría continuar. Si esto ocurre, ¿debería ser Italia la única responsable? Actualmente, no hay ningún mecanismo o debate orientado a enfrentarse colectivamente a este tipo de eventualidades, a pesar de los esfuerzos para aparejar una política de inmigración común. Las emergencias son inevitables, y las actitudes restrictivas no harán sino minar la capacidad de Europa para compartir las cargas cuando sea necesario.

Pero también hay indicios que alejan el temor a la Fortaleza Europa. De hecho, un gran número de no europeos reside actualmente en países de la Comunidad Europea, y las expulsiones en masa no se han producido a pesar de los impulsos anti-extranjeros. Aunque existen dificultades, países como Alemania están soportando la carga que representa una población significativa de inmigrantes compuesta por individuos de etnia alemana, solicitantes de asilo y otros extranjeros. El compromiso de acoger a la población aussiedler (personas de origen alemán procedentes de la Europa del Este y la ex Unión Soviética) no se entiende como inmigración, aunque de hecho lo es, sea cual sea la etiqueta que se le adjudique.

Como parte de su acuerdo pluripartidista de reforma constitucional sobre el asilo, Alemania ha propuesto también una política general de inmigración, de algún modo análoga al sistema de cuotas empleado por Estados Unidos. Sus objetivos son: seguir admitiendo a los familiares de residentes legales; acoger a una cuota de "refugiados de guerra" —a determinar en consulta con los gobiernos de los estados— mientras persista el conflicto; fijar un ritmo para la admisión de aussiedler mediante un aumento del número de admisiones que no supere el 10 por ciento del número total del año anterior⁷⁷; y autorizar contratos de trabajo temporales de hasta 100.000 trabajadores al año.

⁷⁶ Alemania también negoció un acuerdo con Rumania en septiembre de 1992 que facilita el regreso de los gitanos.

⁷⁷ Esto también requiere un cambio constitucional. El artículo 116 establece el derecho a inmigrar sin limitaciones numéricas. La cifra correspondiente a 1991 fue de 220.000; la fórmula del 10 por ciento significa que se podrían hacer cada año hasta 242.000 admisiones de esta clase.

El acuerdo también rebaja las barreras de acceso a la ciudadanía para algunos residentes extranjeros que llevan mucho tiempo en el país. Ante las consecuencias de la crisis de Solingen, el canciller Kohl ha dicho que pronto allanará las restricciones a la ciudadanía a los jóvenes turcos nacidos en Alemania, y que apoyará la revisión de la ley alemana de ciudadanía⁷⁸. Estos son importantes pasos psicológicos que muestran una nueva actitud sobre el tradicional concepto germánico de nación basado en la sangre y no en el suelo⁷⁹.

Los niveles de admisión de inmigrantes, o cuotas, están también implícitos en un borrador del Convenio de Migración europeo que Austria acaba de proponer. El borrador establece un código de conducta y otras normas de actuación del Estado en el ámbito de la migración. Deja sin responder muchas cuestiones importantes, por ejemplo cómo podrían distribuirse las cifras de admisiones entre los países.

Pero, si toma cuerpo la idea de un sistema de cuotas, los niveles anuales de admisión de inmigrantes podrían ser propuestos por la Comisión Europea, tras las correspondientes consultas con el Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros de la CE. O bien la CE podría establecer un nuevo puesto de Alto Comisario para la Inmigración, entre cuyos deberes se incluiría hacer recomendaciones para atender las necesidades de inmigración. Tales recomendaciones se basarían en la demanda de trabajadores y profesiones, la reunificación familiar y otras necesidades determinadas por los países miembros. Los peticionarios de asilo quedarían fuera de las cuotas anuales. Un Convenio de Migración podría también permitir a los no nacionales de la CE residir legalmente en un Estado miembro pero trabajar en otro, aumentando de este modo la población laboral de la CE capaz de responder a las demandas regionales de trabajo.

Tales progresos son importantes contrapuntos a la Fortaleza Europea. Sugieren que se está empezando a comprender el papel positivo que puede jugar la inmigración. Los controles de inmigración y los procedimientos estrictos para regular las corrientes migratorias son legítimos y necesarios, pero para establecer una política común efectiva deben combinarse con una interpretación generosa de los compromisos de asilo y refugio, y con diversos métodos para admitir un número razonable de nuevos inmigrantes con vistas a la unidad familiar y al mercado de trabajo.

⁷⁸ Kohl Explains Absence from Turks' Funeral, Washington Post, 5 junio 1993.

⁷⁹ La ley alemana de ciudadanía se aprobó en 1913 en un período de profundo nacionalismo en el que las ideas de pureza racial estaban generalmente aceptadas. Los niños nacidos en Alemania no son automáticamente ciudadanos, aunque el padre y la madre hayan nacido también allí. De este modo, hay extranjeros de segunda y tercera generación, verdadera contradicción en los términos para, por ejemplo, los norteamericanos. Para los admisibles, la naturalización es un proceso complejo y costoso. Las tasas pueden superar los 3.000 dólares. El requisito de residencia exigido para solicitarla es de quince años, ocho (incluidos seis años de asistencia a una escuela alemana) para los menores de 23 años. La criba realizada por los funcionarios de policía se traduce en una mayoría de las peticiones rechazadas por razones como infracciones de tráfico. Frecuentemente las razones no se especifican, lo que conduce a la sospecha generalizada de que existen prejuicios contra la actividad política. Tales prácticas están en franco contraste con el tratamiento a los inmigrantes de origen alemán, que obtienen la ciudadanía virtualmente automática, sin gastos ni exhaustivos controles de su pasado. Véase "German Law Won't End Immigration Problems", New York Times, 9 de enero de 1993; y "Germans Plan to Make it Easier for Some to Obtain Citizenship", New York Times, 25 de enero de 1993.

Las apremiantes corrientes migratorias del Este y la presión creciente en el Sur se han combinado con una crisis de asilo y de violencia xenófoba para elevar la inmigración a lo más alto de la agenda política europea. Después de intentar sin éxito poner en marcha soluciones unilaterales, los Estados miran cada vez más hacia las instituciones y procesos europeos para encontrar respuestas y una política común. Como resultado, las migraciones se están convirtiendo en una nueva e importante cuestión política europea. Al mismo tiempo, la dificultad de ceder soberanía en un atributo tan esencial de la nación-estado tradicional ha creado procesos de decisión muy dispares. A menos que se consoliden rápidamente en el ámbito de la CE, y no en el intergubernamental, los procesos de toma de decisiones y las prometedoras iniciativas recientes podrían malograrse.

Las autoridades e instituciones europeas parecen haber adoptado la noción de Europa como región de inmigración, y se han mostrado muy activos en la preparación de sistemas de inmigración viables. Su visión, sin embargo, difiere mucho de la percepción pública sobre los inmigrantes, a menudo influida por voces xenófobas a las que nadie contesta. Este es un peligroso abismo que podría llevar a prácticas en exceso restrictivas, forzadas por la xenofobia. Semejante desenlace sería muy dañino para el bienestar económico de Europa, las relaciones entre sus Estados y su influencia global, así como para su propia imagen de apertura al mundo, construida a lo largo de siglos.

IV. Japón

La experiencia histórica de Japón en cuestiones de migración es completamente diferente de la de Norteamérica o Europa. Aunque hubo cierra emigración de japoneses antes e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se asentaron en Haway, la costa oeste de Estados Unidos, América Latina, Sudeste asiático y Manchuria, la emigración no ha tenido la misma incidencia en la configuración del Japón moderno que en la de Europa. Tampoco ha desempeñado la inmigración un papel importante en la vida de esta nación insular tan densamente poblada. Con un índice de población foránea de sólo un uno por cientos⁸⁰, una de las características nacionales más distintivas de Japón es su homogeneidad étnica.

La crisis de los refugiados del Sudeste asiático en los años 70 llevó a Japón a buscar acomodo para un grupo de boat people procedente de Vietnam, pero la llegada en 1989 de 3.000 chinos fingiendo ser refugiados políticos vietnamitas, suscitó el temor a que se produjeran peticiones de asilo abusivas y avivó la perpetua ansiedad que siente Japón respecto a las consecuencias migratorias de una posible inestabilidad política o económica en el gigante vecino. No obstante, la condición insular de Japón, así como su

⁸⁰ De los 123 millones de habitantes que tiene Japón, 1,2 millones de extranjeros. La minoría más numerosa es la de los coreanos, cuyo número es de unos 700.000. Muchos fueron llevados a la fuerza cuando Japón invadió su país. Aunque hace varias generaciones que residen en Japón, han sufrido una constante discriminación en muchos aspectos. Por ejemplo, a fin de garantizar la seguridad pública, estaban obligados a registrar sus huellas dactilares para trabajar, estudiar y vivir en Japón. La Ley de Registro de Extranjeros, que entró en vigor en enero de 1993, ha eliminando este procedimiento. Véase "Low-cost, Illegal Foreign Workers Boon for Business, Worry for Society: Labor Shortage, High Wages Spur Rapid Influx", The Nikkei Weekíey, 1 de agosto de 1992.

política, le han permitido soslayar en gran medida los dramáticos efectos que la migración ha ejercido en los últimos años sobre otras naciones industrialmente avanzadas.

Sin embargo, incluso en Japón el panorama está comenzando a cambiar. Los temas migratorios se abren camino en el orden del día nacional por razones de tipo económico. El nexo entre demografía y crecimiento económico está impulsando a Japón a buscar mano de obra fuera de sus fronteras. La inmigración laboral no es en modo alguno una cuestión pública primordial, y la influencia de la mano de obra extranjera en los mercados de trabajo sigue siendo muy pequeña. Pero el apartamiento por parte de Japón de su postura tradicional en este campo es significativo y es un revelador punto de convergencia con otras naciones pertenecientes a la Trilateral.

A. Escasez de mano de obra y trabajadores extranjeros

En 1992, Japón puso en marcha un programa de formación de mano de obra extranjera que pretendía proporcionar la necesaria fuerza de trabajo a determinados empleadores japoneses a la vez que suministrar formación y experiencia a trabajadores de países menos desarrollados. El programa fue recomendado en 1991 al primer ministro por un subcomité del llamado Comité Provisional para la Promoción de la Reforma Administrativas⁸¹. La propuesta pretendía autorizar la entrada de un número de trabajadores extranjeros mayor que el previsto por la legislación vigente, que sólo permite trabajadores cualificados. La idea consiste en un sistema de formación mediante el trabajo por el que los empleadores se harían también cargo de la asistencia sanitaria y otros beneficios.

El objetivo es formar a 100.000 extranjeros por año. Cuatro influyentes ministerios del Gobierno han creado conjuntamente un organismo denominado Organización Japonesa de Cooperación Internacional para la Formación Profesional (Japan International Training Cooperación Organization) con objeto de aunar los esfuerzos de gobierno y empresas en materia de formación. Los miembros pueden solicitar mano de obra cualificada a través de la Organización, cuyo papel es servir de enlace entre los países extranjeros y las empresas y grupos miembros de la organización.

Un elemento clave del programa es el establecimiento de centros de formación en determinadas naciones emisoras de mano de obra. Estos centros no sólo seleccionarían a los emigrantes, sino que también les proporcionarían un breve período de instrucción sobre las técnicas elementales de producción industrial y sobre el idioma y las costumbres de Japón. Acto seguido, esta mano de obra trabajaría en Japón durante un período de dos años, pasado el cual volverían para ser reemplazados por otros trabajadores. A su regreso en los países de origen, los centros de formación podrían ofrecer servicios de bolsa de empleo e intercambio⁸².

⁸¹ "LetForeign Laborer StayandWorkifTrained, Panel Urges", The Nikkei Weekley, 4 de diciembre de 1991.

⁸² Demetrios G. Papademetriou, "Japan and Migration", informe para el Carnegie Endowment for International Peace Board ofTrustees, noviembre de 1992. industrial avanzada. A finales de la próxima

1. El imperativo demográfico

Este programa de formación es la respuesta del Gobierno a un intenso debate interno sobre la creciente escasez de mano de obra y la demanda de ayuda por parte de los empresarios. Japón se encuentra ante una decisiva encrucijada demográfica y laboral, con profundas implicaciones económicas para su futuro. Después de la Segunda Guerra Mundial, la fertilidad experimentó un fuerte descenso y se ha mantenido durante décadas por debajo del nivel del relevo laboral. El envejecimiento de la población es más rápido que en cualquier otra sociedad

Los efectos de esta tendencia son ya visibles. El índice de desempleo es de alrededor del dos por ciento, lo que se considera como pleno empleo. Con la reciente recesión económica, esta situación se ha relajado en cierta medida. Algunos trabajadores han perdido su empleo —especialmente los ilegales— y se ha calmado el debate sobre la escasez de mano de obra. Pero las perspectivas no varían: es probable que a la vuelta del siglo, el déficit de mano de obra alcance el millón de trabajadores⁸³, casi la mitad de ellos en sectores clave de la economía como la industria informática. En el mejor de los casos, con unos planes agresivos de automatización y de "recursos externos" se podría conseguir reducir el déficit a la mitad⁸⁴.

Por otra parte, Japón no sufre una carencia absoluta de mano de obra. La tasa de desempleo entre los trabajadores de mayor edad es alta, y el pluriempleo está muy extendido por la tradición de los contratos laborales de por vida. Los índices de participación laboral de la mujer son considerablemente menores que en la mayoría de las sociedades industriales avanzadas. Aún más, el despliegue de mano de obra (mayoritariamente femenina) en empleos no cualificados de la industria de servicios es un desperdicio según los patrones occidentales. Por ejemplo, el personal de servicios de bajo nivel japonés supera en cerca de cuatro veces al de establecimientos comparables de Estados Unidos.

No han aparecido las fuerzas sociales necesarias para enderezar estos desajustes. La población campesina excedente es reacia a trasladarse a centros urbanos donde hay necesidad de mano de obra. La tradición cultural frena cualquier iniciativa activa para potenciar el papel económico de las mujeres.

La aparente falta de disposición del gobierno para diseñar una estrategia a largo plazo del mercado laboral contrasta con la postura mantenida a fines de los años 60, cuando la economía estaba en alza y las industrias pedían que se les permitiese contratar mano de obra extranjera para afrontar las necesidades laborales. El gobierno se opuso entonces, instituyendo políticas que reestructuraron la fuerza de trabajo interna y contribuyeron a una competitividad a más largo plazo. Hoy en día, los sectores más afectados por la falta de mano de obra asequible son la pequeña y mediana empresa. Los apuros mayores son para la industria del metal, la construcción y el sector servicios. En 1991, la Japan Food Service Association propuso la admisión de 600.000 trabajadores extranjeros, cantidad equivalente al uno por ciento de la mano de obra total. "Este problema afectará

generación se espera una inversión en la pirámide de edad, con un ruiniario significativamente menor de mano de obra nueva al final de la década.

⁸³ "New Law Stirs Migrant Worker Issue", The Japan Economic Journal, 9 de junio de 1990.

⁸⁴ "Japan and Migration", de Papademetriou.

a la propia existencia de nuestras industrias con alto coeficiente de mano de obra", dijo un miembro de la Asociación⁸⁵.

Estas quejas son inevitablemente exageradas y no se oírían en un marco recesivo como el actual. No obstante, los japoneses, especialmente los trabajadores más jóvenes, rechazan los trabajos difíciles, sucios o peligrosos⁸⁶. Prefieren las grandes compañías que ofrecen un empleo para toda la vida y generosos beneficios.

2. Trabajadores ilegales

Por consiguiente, el empleo de trabajadores ilegales ha aumentado espectacularmente, sobre todo en los trabajos manuales y en los de baja categoría del sector servicios. Las estimaciones sobre la población ilegal muestran un incremento interrumpido, -de unos 160.000 en 1991 a 278.000 a mediados de 1992⁸⁷. Es un aumento muy importante, teniendo en cuenta que hace sólo tres años no había más que unas pocas decenas de miles. Otros datos reveladores son la subida del 75 por ciento en la incidencia de permanencias superiores a la permitida por el visado entre 1991 y 1992, y la de un 95 por ciento en el número de extranjeros a los que no se permitió la entrada entre 1990 y 1991. El grupo más numeroso al que se aplicó esta medida procedía de Irán, seguido de Tailandia y Malasia⁸⁸. Otras fases cuyos habitantes forman parte de la población ilegal de Japón son Bangladesh, China, Pakistán, Filipinas y Corea del Sur.

Esta población ilegal en principio llegó a Japón en calidad de turistas, estudiantes o artistas. Además, Japón tenía acuerdos bilaterales con Bangladesh, Irán y Pakistán para promocionar el comercio y el turismo. Estos acuerdos permitían la libre circulación sin necesidad de visados. Aunque actualmente han sido suspendidos, muchos de los viajeros admitidos entonces se quedaron, convirtiéndose en la mano de obra barata más numerosa de Japón.

La emigración laboral entre naciones está ampliamente extendida en toda Asia, y las cifras son considerables si se tienen en cuenta los 11,82 millones de habitantes de países asiáticos que han trabajado en otras naciones a lo largo de los últimos 20 años⁸⁹. Debido a las substanciales diferencias de nivel de vida entre Japón y muchas de las naciones vecinas, la emigración ilegal no debería resultar sorprendente ni inesperada. En Japón, en una semana de trabajo en la construcción, por ejemplo, un graduado universitario pakistani puede ganar el equivalente al salario de un año en su país⁹⁰.

⁸⁵ "New Law Stirs Migrant Work Issue", The Japan Economic Journal, 9 de junio de 1990.

⁸⁶ Si en inglés se conoce a este tipo de trabajos como "las tres des" -difficult, dirty and dangerous- (nota del t.), en Japón son "las tres kas": kitsui, kitanai, kiken.

⁸⁷ "Japan and International Migration: Challenge and Opportunities", Seminario patrocinado conjuntamente por la "Organización Internacional para la Migración (IOM), con sede en Ginebra, y la Association for the Promotion of International Cooperation, con sede en Tokio; octubre de 1992.

⁸⁸ "Record Number of Foreigners Denied Entry into Japan", The Nikkei Weekly, 4 de julio de 1992; y "Safeguards Needed to Assure Fair Deal for Foreign Labor; Exploitation Serves Neither Japan nor Employers", The Nikkei Weekly, 5 de octubre de 1992,

⁸⁹ "Answer to Influx of Illegal Workers is Aid", says White Paper: Creation of Jobs in Home Countries Urged", The Nikkei Weekly, 11 de abril de 1992.

⁹⁰ "New Law Stirs Migrant Worker Issue", The Japan Economic Journal, 9 de junio de 1990.

Con todo, los trabajadores ilegales constituyen un fenómeno nuevo a causa de la falta de nexos culturales y étnicos de Japón con otras naciones, y de la antipatía que siente el pueblo japonés hacia los extranjeros. En Japón están surgiendo actualmente las mismas cuestiones y problemas que son un dilema ya familiar en otras sociedades industrialmente avanzadas.

— Los derechos de los trabajadores son violados constantemente, siendo muy frecuente la falta de pago de los salarios.

— Los trabajadores ilegales no están cubiertos por seguro médico o de accidente laboral, y no pueden recibir asistencia a través del sistema de salud pública. Las lesiones laborales, que se dan con frecuencia debido a que estos trabajadores desempeñan las tareas más duras y peligrosas, pueden llevar a enfermedades graves o incluso a la muerte por falta de tratamiento.

— Es frecuente que estos trabajadores tengan una jornada laboral de 11 o más horas diarias, y que se les niegue el mínimo requerido del 25 por ciento adicional en concepto de horas extraordinarias. Con la recesión, se les despide fácilmente.

— No reciben paga de vacaciones, ni tampoco los incentivos semestrales que perciben los empleados de las empresas.

Las trabajadoras ilegales se ven forzadas algunas veces a ejercer la prostitución.

— Hay "agentes de empleo" que, actuando como intermediarios, se aprovechan de la situación ilegal de estos trabajadores.

Todas estas características del trabajo ilegal colocan a los empleadores de industrias marginales o con alto coeficiente de mano de obra en una posición sumamente competitiva, permitiendo la supervivencia de muchas de ellas, e incluso haciendo prosperar a otras que de otra forma probablemente se hubiesen visto fuera de juego.

3. La política del gobierno

En junio de 1990, entró en vigor una nueva ley que: a) establecía por vez primera sanciones para aquellos empleadores que contratan mano de obra ilegal; b) liberalizaba las posibilidades de admisión de trabajadores extranjeros cualificados, a la vez que prohibía la entrada a los no cualificados; y, c) concedía los derechos de trabajo y residencia a los extranjeros de origen japonés. Esta última disposición se aplicaba esencialmente a los latinoamericanos de ascendencia japonesa. Fomentar su regreso representaba un esfuerzo para introducir nueva mano de obra que, aunque no cualificada, se suponía culturalmente compatible⁹¹. Más de 150.000 personas de origen japonés se han aprovechado de estas disposiciones.

⁹¹ Las cosas no están funcionando tan bien como se planearon. Los latinoamericanos de origen japonés están sometidos frecuentemente a las mismas condiciones laborales abusivas que los trabajadores ilegales, a menudo no hablan japonés y su cultura y costumbres son decididamente latinas, a pesar de su aspecto físico y herencia. Su situación es la de "residentes de larga duración", que es la misma que tienen los

Dado que la ley prohíbe la admisión de trabajadores no cualificados, el programa del gobierno para los trabajadores extranjeros se ha explicado no como un programa de acogida de mano de obra foránea, sino como un esfuerzo para ayudar al desarrollo y la formación profesional en países exportadores de mano de obra. Se dice que los beneficiarios —procedentes principalmente de China, Tailandia, Corea del Sur, Malasia y Filipinas— constituyen la base de la transferencia tecnológica, y los costes se cubren con fondos para la ayuda al desarrollo. Aunque insincero, este planteamiento resuelve una serie de problemas políticos.

La importación de trabajadores ilegales está prohibida por las leyes de inmigración, pero no se considera trabajadores a quienes siguen los cursos de formación.

- De acuerdo con la tradición de migración laboral de la región, India, Tailandia y Filipinas han venido presionando a Japón para establecer programas laborales. Decir que no y mantener al mismo tiempo unas buenas relaciones se estaba haciendo cada vez más difícil.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas censuró a Japón por los abusos cometidos con los trabajadores ilegales, y algunas agrupaciones de ciudadanos del interior del país han comenzado a hacerse eco de esta causa. Se consideró urgente para la imagen pública de Japón, tanto doméstica como internacional, proporcionar una oferta laboral alternativa de trabajadores extranjeros para quienes se estableciesen unas retribuciones y beneficios justos.

La nueva política de formación profesional ha suscitado el clásico debate económico. Los que están a favor argumentan que aceptar trabajadores contribuye al crecimiento económico de las naciones en vías de desarrollo, ayuda al crecimiento de la economía nacional y proporciona alternativas al trabajo ilegal. Los que se oponen se preguntan si estos programas de trabajadores son la mejor forma de alcanzar el desarrollo; recuerdan que el crecimiento sólo puede sostenerse a largo plazo mediante una competencia leal, avances tecnológicos, innovación y una mano de obra altamente cualificada y con un elevado nivel de formación; y dudan de que Japón pueda resolver los problemas que surjan de la fricción social con las poblaciones foráneas residentes.

Sea cual sea la etiqueta utilizada, los pasos dados por Japón hacia la adopción del modelo de acogida de mano de obra extranjera para afrontar su destino demográfico presentan todas las características de la experiencia europea de los años 60 y 70. Esta experiencia se refleja muy bien en las palabras del escritor suizo Max Frisch: "Pedimos trabajadores, pero vino gente". Los síntomas son ya manifiestos.

- Ha surgido la necesidad de una formación profesional intercultural en el caso de japoneses que trabajan junto con chinos en las cadenas de producción.

- Las escuelas se ven por vez primera ante escolares cuya lengua materna no es el japonés y que necesitan instrucción bilingüe.

- Se elevan voces que expresan la preocupación de que las relaciones con los países en vías de desarrollo de la región se vean afectadas si Japón trata a los trabajadores asiáticos como mercancía desechable.

- Los sindicatos cuentan actualmente con algunos miembros no japoneses que son vistos como una cuerda de salvación, dadas las duras condiciones en que trabajan muchos de ellos.

Al mismo tiempo, las últimas encuestas muestran que sólo un dos por ciento de la sociedad considera que el rápido incremento de trabajadores extranjeros va a convertir a Japón en una sociedad multirracial, o que va a haber una mayor predisposición a aceptar mano de obra foránea⁹². Por lo tanto, parece que existe una sena divergencia entre las expectativas públicas y las implicaciones a largo plazo de las aparentemente inocuas acciones gubernamentales.

Ni el gobierno ni los empleadores parecen inclinados a racionalizar la mano de obra o a reestructurar los mercados laborales de baja remuneración para superar el déficit demográfico. Las alternativas que tiene Japón son: aceptar un crecimiento más lento, una automatización aún mayor, estimular a la aletargada fuerza de trabajo femenina, o introducir trabajadores extranjeros. Un crecimiento lento nunca ha sido una alternativa aceptable para Japón. El uso de robots tiene limitaciones, ya que no pueden resolver muchos de los problemas que plantea la escasez de mano de obra en el sector servicios. Por consiguiente, las alternativas más viables son los trabajadores extranjeros y la mayor participación de la mujer en el trabajo.

La introducción de mano de obra extranjera sin antes preparar sistemáticamente a la opinión pública para las importantes consecuencias que puede tener en la vida japonesa, podría suscitar serios antagonismos sociales y culturales. Por otra parte, tal vez Japón sea capaz de contener los efectos sociales de los programas de acogida de mano de obra extranjera mediante una cuidadosa separación del trabajo entre japoneses y extranjeros, e imponiendo estrechos límites (tales como la prohibición de que les acompañen miembros de su familia) a la libertad de acción de los trabajadores extranjeros mientras estén en Japón.

Aunque de ámbito limitado, la aventura en la que Japón parece haberse embarcado ofrece al mundo desarrollado uno de los experimentos más interesantes en política migratoria que se hayan emprendido actualmente en los países de la Trilateral.

B. El papel internacional de Japón

Aunque no es un país con tradición de acogida de refugiados, Japón ha incrementado cada vez más su actividad y compromiso en este ámbito de la cooperación internacional. Ha definido su papel principalmente en el terreno del apoyo financiero a las actividades humanitarias.

⁹² "Current Growth Rates, Greater International Role Expected", The Nikkei Weekly, 25 de abril de 1992.

A partir de la época de las huidas en barco de vietnamitas. Japón ha venido incrementando sus aportaciones al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y actualmente figura entre sus mayores donantes con alrededor de 100 millones de dólares por año.

Este compromiso se ha reforzado con el nombramiento de Sadako Ogata para el puesto de Alta Comisionada para los Refugiados, convirtiéndose así en uno de los primeros japoneses en dirigir una agencia importante de las Naciones Unidas. Además, Japón ha asumido la responsabilidad de una parte substancial de los costes de financiación del apoyo internacional para el plan de paz de Camboya.

Las estrategias comerciales a largo plazo de Japón incluyen entre sus objetivos grandes inversiones en los Estados vecinos de Asia. Esto responde a los intereses económicos de Japón, pero también tiene el efecto derivado de una significativa creación de puestos de trabajo en países próximos con excedente de mano de obra. En lo que respecta a China, el fantasma de la emigración como subproducto de su inestabilidad ha llevado a Japón a buscar políticas de relación económica y desarrollo de las áreas costeras más próximas. Su renuencia a adherirse a las críticas a las carencias democráticas y de derechos humanos en China es la expresión pragmática de unos intereses nacionales derivados de las realidades geopolíticas.

No obstante, en un mundo en el que los problemas globales ejercen presiones políticas y culturales cada vez más complejas, puede que no sea posible para Japón limitar su papel al de "diplomacia de talonario de cheques". No puede reclamar un status de potencia mundial y al mismo tiempo permanecer insensible a las transformaciones internas que traen consigo las corrientes migratorias. Por este motivo, la en apariencia irrelevante cuestión de los trabajadores extranjeros puede tener hondas implicaciones en la vida y sociedad japonesas.

V. La comunidad internacional y los refugiados: diferentes contextos, distintos enfoques

Desde el punto de vista del derecho y la práctica internacionales, la regulación de los procesos migratorios está reconocida como un derecho soberano y una prerrogativa de cada Estado. En diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un nuevo instrumento conocido como Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Emigrantes y sus Familias. Diez años de negociaciones muestran la creciente importancia de la migración internacional y la necesidad de establecer normas internacionales para encauzar la respuesta de los Estados a este fenómeno. Sin embargo, ni el Convenio se ha ratificado, ni existen organismos internacionales que asuman la responsabilidad de hacerlo operativo⁹³.

⁹³ Son varias las organizaciones internacionales que se ocupan en sus diversos aspectos de las migraciones económicas y políticas o de refugiados. Entre ellas están la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que publica estadísticas y análisis sobre los aspectos económicos y de integración de la inmigración en sociedades industriales avanzadas; la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ha centrado su investigación especialmente en la emigración laboral

El único instrumento internacional apelable en materia de migración es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. La Convención compromete a sus signatarios a respetar el derecho de primer asilo y el principio de nonrefoulement, es decir, no devolver a los refugiados a un país donde han estado, o podrían estar, sometidos a persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. La Convención y su Protocolo de 1967 (véase Apéndice C) cuentan con 116 Estados signatarios.

Que se aplique la Convención es una de las responsabilidades del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), agencia de las Naciones Unidas establecida en la fecha de adopción de la Convención. Dado que el aspecto más dinámico de las actuales iniciativas internacionales en materia de refugiados y migraciones está estrechamente relacionado con las actividades del ACNUR y la aplicación de la Convención, este capítulo se ocupa de esta actuación.

Cuando se estableció el ACNUR, el problema de los refugiados consistía en el desplazamiento masivo de personas procedentes de la Europa del Este que huían de los regímenes comunistas. La asistencia prestada por el ACNUR se concentraba fundamentalmente en medidas técnicas y legales para ayudar a los exilados a tramitar los requisitos de entrada y documentación, principalmente en la Europa occidental. Desde entonces, la localización de los problemas que dan origen a los refugiados ha cambiado y, con ella, las consideraciones políticas y estratégicas que rodean a la respuesta humanitaria internacional. Esto se ha reflejado en los métodos diseñados por el ACNUR para llevar a cabo su mandato y también en las demandas que le ha planteado la comunidad internacional.

Durante los años 60 y 70, la descolonización de África produjo huidas masivas generadas por la violencia, más que por la persecución como en el caso de Europa. Los países vecinos se convirtieron en anfitriones de grandes grupos de población desplazada, y la comunidad internacional suministró apoyo a través de las Naciones Unidas y de una amplia gama de organizaciones no gubernamentales para aliviar la carga que suponía acoger a tal cantidad de refugiados hasta que pudiesen regresar a sus recién creados Estados.

Durante este período se formuló una definición más amplia de refugiado, con objeto de incluir las distintas circunstancias que habían surgido en África. La Organización para la Unidad Africana (OUA), en su Convenio Relativo a Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados de 1969, describía al refugiado como un individuo que huye de la guerra, de la violencia y de graves desórdenes públicos. Una formulación similar fue adoptada a continuación por las naciones latinoamericanas en su Declaración de Cartagena.

Estas definiciones ampliadas no han sido reconocidas por los países desarrollados en lo que afecta al asentamiento de refugiados. Sin embargo, el ACNUR las acepta para proporcionar socorro y asistencia. Por consiguiente, la ampliación de la definición ha dado lugar a dos conjuntos divergentes de leyes y prácticas presentes en la mayoría de las partes del mundo donde hay refugiados.

y cuestiones de desarrollo económico; y la "Organización Internacional para la Migración (IOM), que tiene programas de información para emigrantes y de repatriación y reintegración de mano de obra cualificada, y presta ayuda a los Estados en el desarrollo de programas y legislación sobre inmigración.

Las guerras alimentadas por la rivalidad de las superpotencias crearon un tercer tipo de desplazamiento durante los años 70 y 80. No sólo se recurrió al ACNUR para que aplicase programas de protección y asistencia de larga duración en campos de refugiados, algunos de más de una década, sino que la persistencia de las guerras y la falta de perspectivas de regreso en un plazo previsible condujeron a un numeroso y permanente asentamiento de refugiados en terceros países alejados de las zonas de conflicto.

El final de la Guerra Fría ha introducido una cuarta fase. Los conflictos nacionales y regionales motivados por razones étnicas y religiosas están desembocando en un masivo desplazamiento interno de las poblaciones y, en algunos casos, en la destrucción del Estado propiamente dicho. El generoso asentamiento de refugiados ofrecido por terceros países ya no resulta atractivo políticamente ni es compatible con intereses más generales, por lo que la ayuda humanitaria ha empezado a concentrarse en la asistencia in situ, acompañada de iniciativas políticas para desactivar los propios conflictos.

Estos nuevos peligros han surgido al tiempo que el fin de la Guerra Fría reabría oportunidades de repatriación para muchos refugiados, y para que el sistema de las Naciones Unidas allane el camino hacia la paz según la intención de sus fundadores. Tal como ha dicho Sadako Ogata, Alta Comisionada para los Refugiados, los problemas actuales de los refugiados han de analizarse con un "complejo telón de fondo de esperanzas e incertidumbre". Es en este contexto donde están emergiendo y poniéndose a prueba nuevas normas y pautas de conducta internacionales. Las formas en que los Estados y la comunidad internacional están intentando resolver las últimas crisis de refugiados ofrecen datos reveladores sobre la evolución futura de las respuestas internacionales a las urgentes necesidades humanitarias.

A. Las repercusiones de la Guerra del Golfo

En la primavera de 1991, al término de la Guerra del Golfo, el éxodo de centenares de miles de kurdos a las inhóspitas montañas del norte de Irak provocó una de las situaciones de emergencia más dramáticas desde que existe la protección internacional organizada de refugiados. En el plazo de tres semanas, 1,7 millones de kurdos huyeron de sus hogares⁹⁴. Seis semanas más tarde, la mayoría había regresado a consecuencia de unos acontecimientos también sin precedentes.

La Convención sobre Refugiados obliga a los Estados vecinos a conceder un primer asilo en caso de éxodos masivos. Pero en este caso, el número de personas era tan abrumador, y la sensibilidad hacia el movimiento separatista kurdo indígena tan

⁹⁴ Alrededor de dos tercios fueron a Irán, que mantuvo abiertas sus fronteras; un tercio se concentró en la frontera turco-iraquí, atrapado en una escarpada zona montañosa con un clima húmedo y terriblemente frío. Aunque la gran mayoría eran kurdos que huyeron hacia el norte y el este, cerca de 70.000 refugiados shiíes lo hicieron también a Irán y, en el sur, 30.000 iraquíes se pusieron bajo la protección de las fuerzas aliadas. Véase "Statement to the Trilateral Commission by Mrs. Sadako Ogata, UN High Commissioner for the Refugees", 22 de abril de 1991, recogido en Tokyo 1991: The Annual Meeting of the Trilateral Commission (Nueva York, 1991).

acusada, que Turquía cerró sus fronteras y se negó a proporcionar asilo⁹⁵. La situación llegó a un punto muerto en el que muchos seres humanos (sobre todo niños y bebés) fallecieron a causa de las condiciones ambientales, mientras la prensa internacional recogía con todo detalle las súplicas de miles de personas atrapadas entre la agresión iraquí y la intransigencia turca.

En su calidad de miembro de la OTAN y aliado indispensable en la coalición de la Guerra del Golfo, Turquía tomó una decisión inamovible. Era forzoso adoptar alguna otra solución para responder a la creciente presión política. Así nació la Resolución 688 (véase Apéndice D), la decisión del Consejo de Seguridad que: a) sostenía que las acciones emprendidas por Irak para reprimir a sus ciudadanos, obligándoles a convertirse en refugiados y personas desplazadas, constituían una amenaza para la paz y seguridad internacionales; y, b) autorizaba el inmediato acceso a Irak de organizaciones humanitarias internacionales para auxiliar a aquellos que lo necesitasen. Por primera vez, las consecuencias de una crisis de refugiados eran consideradas como una amenaza política que exigía en contrapartida medidas políticas. La comunidad internacional había adoptado la acción sin precedentes de autorizar una intervención humanitaria.

A continuación se desarrolló la Operación para Proporcionar Alojamiento, en la que los recursos militares presentes en la zona por causa de la guerra fueron asignados a la misión humanitaria de conducir a los refugiados desde las montañas a las zonas de seguridad establecidas al norte del paralelo 36. El ACNUR y otras agencias civiles de la ONU se hicieron cargo de ellos a partir de ese momento, suministrando asistencia y protección a los kurdos en Irak.

El mandato de protección del ACNUR se limita a atender a personas que han cruzado fronteras internacionales. Existen razones de peso para adoptar esta línea de acción, que establece las condiciones para la seguridad de las operaciones de socorro a los refugiados —así como la de los propios trabajadores que prestan asistencia— y permite la cooperación del Estado soberano implicado, sin cuya ayuda el socorro no podría ser llevado a cabo de forma eficaz.

Una misión de protección dentro del propio país causante de la situación de riesgo de los refugiados, era algo completamente nuevo. Virtualmente originó, en palabras de un observador, un debate teológico dentro del ACNUR y de las organizaciones humanitarias sobre la asistencia a refugiados y la doctrina que la guía. En última instancia, la autoridad para la misión del ACNUR en Irak derivó no de la Resolución 688, sino de un Memorandum de Entendimiento negociado separadamente con las autoridades iraquíes, con el objetivo expreso de resolver la contradicción entre el mandato del ACNUR y las especiales circunstancias del caso iraquí. Entre las nuevas cuestiones suscitadas por el caso kurdo están las siguientes:

- Como cuestión de principio internacional, los desplazamientos masivos de refugiados han sido definidos como una amenaza para la paz y seguridad internacionales, estableciéndose la justificación de una intervención con fines humanitarios que prevalece sobre la soberanía nacional.

⁹⁵ Turquía también creía que tenía capacidad de asentamiento que no había sido ocupado por los pocos miles de kurdos que hablan huido hasta allí dos años antes, escapando de los ataques con gases de los iraquíes, y que languidecían en campos de acogida sin perspectiva alguna de reasentamiento.

- Se emplearon fuerzas militares en tareas civiles de socorro, a falta de cualquier otro medio capaz de responder a una emergencia masiva.

- Las zonas de seguridad pueden ser una alternativa pragmática al primer asilo, pero no pueden establecerse sin la aquiescencia de las autoridades estatales, si se desea que resulten viables desde el punto de vista de la protección.

Aunque pionero en muchos aspectos, todavía está por ver hasta qué punto el caso kurdo sienta realmente precedentes que puedan ser aplicados en el futuro. El hecho de que la guerra estuviera en manos de una coalición, unido a la presencia de recursos militares masivos pueden ser la causa de una serie de circunstancias tal vez única. No obstante, la misma idea de que puedan establecerse nuevos principios de respuesta humanitaria internacional parece, como mínimo, tener valor de legado perdurable y haber sentado las bases para la subsiguiente acción internacional en Somalia para distribuir alimentos y restaurar el orden.

B. Camboya

Con la firma en octubre de 1991 del Acuerdo de Paz de París, se despejó finalmente el camino para repatriar a 360.000 refugiados que llevaban viviendo más de 12 años en la frontera entre Tailandia y Camboya. Las repatriaciones se iniciaron en la primavera de 1992, organizadas y supervisadas por el ACNUR como parte del mecanismo internacional de mantenimiento de la paz: la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC). Todos habían regresado voluntariamente a tiempo para las elecciones de mayo de 1993, en cumplimiento de los acuerdos de París.

El esfuerzo para restaurar la paz, facilitar la reconciliación y promover el proceso democrático en Camboya es un ejemplo de resolución de un conflicto que fue posible gracias a la nueva atmósfera de cooperación internacional y a unas Naciones Unidas revitalizadas que asumen una nueva generación de iniciativas de paz. La doctrina tradicional sobre los refugiados se ha adherido a tres soluciones duraderas: la repatriación, la integración en el país de primer asilo, o el reasentamiento en terceros países. A pesar de que la repatriación ha sido siempre la solución preferida, la Guerra Fría la convirtió en algo imposible en la práctica.

La operación de Camboya tiene el precedente de las repatriaciones supervisadas por el ACNUR en América Central y de otras en marcha en distintas partes del mundo. En conjunto, sólo en 1992 regresaron a sus países de origen 1,5 millones de refugiados⁹⁶. Más aún, hay alrededor de veinte casos más en que repatriaciones considerables han comenzado o serán factibles en un futuro próximo. Entre ellos están Eritrea, Afganistán y Mozambique.

La operación de Camboya es la más difícil y en ciertos aspectos la más importante, porque está inextricablemente unida al esfuerzo más intenso y amplio de los efectuados

⁹⁶ Sadako Ogata, "Refugees; A Humanitarian Strategy", discurso ante el Poyal Institute for International Relations, Bruselas, 25 de noviembre de 1992.

hasta la fecha para alcanzar la paz en un país gravemente dañado. Como tal, la repatriación es una parte integrante del proceso de paz y un ensayo decisivo del papel que pueden representar las iniciativas humanitarias en la persecución de nuevas y audaces metas políticas.

El trabajo del ACNUR en Camboya ha incluido la reparación de carreteras para crear rutas de regreso transitables, la mejora del transporte por vía férrea, la excavación de pozos, y la limpieza de minas en los campos de cultivo. Los ajustes de estos planes han tenido que efectuarse sobre la marcha. Por ejemplo, las medidas de asistencia iban a incluir vivienda y tierras, una promesa que fue imposible cumplir. En su lugar, se hicieron donaciones en metálico.

Además del transporte y la asistencia a los que regresan, el ACNUR ha proporcionado financiación para proyectos a corto plazo —que van desde la producción de semillas hasta la fabricación de prótesis ortopédicas— y que intentan ser una solución provisional mientras se emprenden esfuerzos más amplios de planificación y ayuda al desarrollo. Mediante estas vías, el ACNUR está contribuyendo a la recuperación del país y ha tratado de actuar como catalizador para una reconstrucción efectiva, tendiendo un puente en el espacio que media entre socorro y desarrollo.

Al mismo tiempo, no hay consenso sobre dónde finaliza la repatriación y dónde comienza la reintegración o el desarrollo. El ACNUR ha interpretado su misión de repatriación en Camboya en términos excepcionalmente amplios. Pero, comprensiblemente, es renuente a asumir responsabilidades que van más allá incluso de su capacidad o que requieren sólidos compromisos institucionales. Se han destinado a Camboya 880 millones de dólares en concepto de ayuda al desarrollo, lo que representa un importante compromiso financiero. La dificultad estriba ahora en darles un uso efectivo más allá del rápido impacto del plan de inversión introducido por el ACNUR.

¿Hasta dónde llega la responsabilidad del ACNUR una vez que los refugiados han regresado a su hogar? ¿En qué momento los antiguos refugiados se convierten en ciudadanos corrientes? Estas cuestiones nunca han sido resueltas satisfactoriamente dentro del ACNUR, ni tampoco tratadas por los países miembros de la ONU. Ya no son algo teórico, son preguntas cruciales, tanto en materia política como operativa, que deben contestarse si han de tener éxito las iniciativas de repatriación. Si las respuestas exigen que el ACNUR se comprometa más estrechamente en actividades de reintegración que van más allá de la repatriación, se precisaría un mandato más dilatado, más recursos y nuevas formas de competencia institucional⁹⁷.

A medida que progresan los esfuerzos para la paz y el desarrollo en Camboya y otros países que salen de prolongados conflictos armados, estos esfuerzos deben servir para ayudar a toda la población y no sólo a los refugiados repatriados. La amplitud con que se afronte el reto del desarrollo será, en última instancia, la prueba de si las actuales crisis de refugiados se resuelven a largo plazo. Este es el caso de las muchas situaciones de repatriación en las cuales las organizaciones internacionales no son las primeras en movilizarse, sino que son los propios refugiados quienes se repatrian, sin ayuda de nadie y frecuentemente ignorados.

⁹⁷ Iain Guest, "Returning Refugees in Cambodia _The Development Gap", An Opinión Paper (The Refugee Policy Group, Washington, 15 de octubre de 1992).

La mayoría de las repatriaciones, de hecho, están inducidas por los propios refugiados y ocurren en condiciones conflictivas, en las que las dificultades políticas que motivaron la huida previa no han cambiado. Por tanto, aunque los peligros no hayan disminuido, las posibilidades que tienen los refugiados son tan poco esperanzadoras (dos tercios de los refugiados actuales proceden de conflictos que duran ya más de diez años) que renuncian al derecho de asilo y se arriesgan a regresar. El número de los que han regresado a sus hogares es muy superior al registrado en las estadísticas oficiales, porque más del 90 por ciento de las repatriaciones reales se han hecho de forma irregular, sin ayuda oficial ni programas estructurados⁹⁸.

Pero incluso allí donde la comunidad internacional está plenamente implicada, el camino hacia la paz es precario. La iniciativa de la APRONUC estuvo en la cuerda floja cuando los jemeres rojos rehusaron acatar las disposiciones de desarme del acuerdo de paz y masacraron a civiles vietnamitas en una versión surasiática de la limpieza étnica. A medida que se acercaban las elecciones, las fuerzas gubernamentales comenzaron a intimidar a los miembros del partido de la oposición con violentas agresiones, asesinando y destruyendo propiedades. Los jemeres rojos recurrieron también a tácticas de terror, amenazando con sabotear la votación misma. Sin embargo, la decidida voluntad del pueblo camboyano de votar por la paz, respaldada por la presencia continuada de una fuerza neutral internacional, prevaleció y se plasmó en las primeras elecciones auténticamente democráticas de Camboya.

Quedan aún por delante pruebas difíciles. Conforme disminuye la presencia de las fuerzas de paz de la ONU, sus programas de desarrollo deben aumentar en visibilidad y alcance. Las iniciativas para un desarrollo con amplia base rural — tales como la sanidad, la enseñanza y los planes de potabilización de agua emprendidos en la región noroeste del país, donde tuvo lugar una considerable repatriación de refugiados— pueden contribuir a contrarrestar las opiniones radicales y la corrupción del gobierno. Tales esfuerzos de la comunidad internacional son esenciales para garantizar la paz por la que tanto los camboyanos como el esfuerzo de la APRONUC han pagado un alto precio.

Por consiguiente, Camboya ha sido y continúa siendo un laboratorio para nuevos temas en política de refugiados, entre los que se incluyen los siguientes:

La repatriación de los refugiados se ha convertido en una parte integral de las funciones pacificadoras de la ONU, y el ACNUR está siendo un activo colaborador en el esfuerzo internacional para llevar soluciones pacíficas a los países de origen de refugiados.

La protección más eficaz que el ACNUR proporciona a poblaciones vulnerables, su presencia física, está demostrando ser tan esencial para la repatriación efectiva como lo fue en el pasado, cuando surgieron por vez primera las crisis de refugiados.

— Deben establecerse de forma efectiva vínculos políticos e institucionales entre la repatriación y las actividades de reintegración y desarrollo, si se pretende que la repatriación acabe con el ciclo de desórdenes que lleva a nuevos desplazamientos de refugiados.

⁹⁸ Frederick C. Cuny, Barry N. Stein y Pat Peed, eds., *Repatriation During Conflict In Africa and Asia*, (Center for the Study of Societies in Crisis, Dallas, 1992)

Los dilemas a los que se enfrenta el ACNUR en lo que respecta a las repatriaciones son inevitables, dada la gran amplitud de su papel a raíz de la Guerra Fría. La satisfactoria repatriación efectuada en Camboya ha sido especialmente importante, porque la apuesta es enorme. Ha sido el primer ensayo serio para comprobar si las oportunidades surgidas ante la desaparición de las rivalidades entre las superpotencias pueden realmente apoyarse en los organismos internacionales para, basándose en el derecho internacional y los procedimientos democráticos, preparar las vías para la paz y la estabilidad.

C. La ex-Yugoslavia

Tal vez haya una lógica dialéctica en el hecho de que la protección a los refugiados esté siendo sometida a las mayores pruebas en Europa, el lugar donde nació hace cuarenta años. Por añadidura, el paroxismo de violencia que se ha apoderado de la ex Yugoslavia tiene, como auténtica meta, la creación de refugiados. La limpieza étnica, en cuanto objetivo militar y político, está al servicio de la idea de que la población tiene que ser permanentemente desplazada.

Mucho antes de que las fuerzas de paz de la ONU se desplegaran en Yugoslavia, ya se había solicitado la ayuda del ACNUR, en principio en favor de los ciudadanos desplazados de Croacia (donde se crearon cuatro zonas protegidas dentro del país). Se confiaba en que la prestación de ayuda humanitaria, tan cerca como fuese posible del foco de conflicto, podría limitar y prevenir posteriores desplazamientos. Pero la lucha se extendió a Bosnia-Herzegovina, y el Consejo de Seguridad solicitó y autorizó también la administración de ayuda humanitaria a las víctimas civiles de esa zona. A medida que se intensificaba el conflicto armado, las resoluciones del Consejo de Seguridad ampliaron gradualmente la esfera de la actividad humanitaria en Bosnia.

Las responsabilidades de las fuerzas de paz (UNPROFOR) fueron ampliadas para incluir la protección del aeropuerto de Sarajevo y el acceso a la ciudad, de forma que el ACNUR pudiese organizar el transporte aéreo de suministros.

— Se autorizó el empleo de fuerzas militares para garantizar la entrega de la ayuda humanitaria.

— El mandato de la UNPROFOR fue ampliado para incluir toda Bosnia, con fines de pacificación y de apoyo a las actividades del ACNUR.

— Se han creado seis "zonas de seguridad" en las que se desplegarán fuerzas de la ONU, de forma que pueda proporcionarse ayuda humanitaria a los ciudadanos sitiados.

1. Nuevos Dilemas

Esta ampliación escalonada de la esfera de responsabilidades del ACNUR en la ex Yugoslavia, ordenada por el Consejo de Seguridad, ha planteado de nuevo importantes dilemas a la organización. La definición de refugiado hecha en la Convención incluye a

las víctimas de la limpieza étnica en el ámbito de atribuciones del ACNUR. Pero, como en Irak, el tradicional mandato <le la organización limitaba su trabajo a personas que hayan cruzado fronteras internacionales⁹⁹.

Puesto que las antiguas regiones de Yugoslavia son ahora Estados autónomos, los desplazados de Serbia en Croacia, por ejemplo, eran aptos para recibir la atención del ACNUR. Pero, en general, el desplazamiento masivo se ha mantenido dentro de los confines de los países afectados y demuestra lo artificial que puede ser algunas veces la limitación de las fronteras internacionales. Los desplazados, tanto si han cruzado una frontera como si no, están experimentando idénticos problemas, creados por idéntico conflicto.

El dilema del ACNUR se ha visto agudizado por la necesidad de protección militar que le permita custodiar y entregar los suministros de ayuda. Esto representa un cambio histórico para organismos cuya efectividad está anclada en una inquebrantable devoción a la neutralidad y la imparcialidad, lo que posibilitaba su trabajo a ambos lados de los conflictos y con estrictos fines humanitarios. En contraste, el Consejo de Seguridad y sus fuerzas tienen unos claros propósitos políticos. El riesgo es que al vincular esas fuerzas militares a las labores humanitarias del ACNUR se comprometan y vicie su capacidad para operar con libertad entre todas las partes implicadas.

No obstante, las condiciones del terreno dictaron este resultado. La asistencia humanitaria no podía ser entregada sin unas mínimas condiciones de seguridad. Había de establecerse una conexión entre la ayuda humanitaria y la cobertura militar, no sólo en la ex Yugoslavia, sino también en Somalia posteriormente. En consecuencia, las operaciones de protección al transporte aéreo y a los convoyes terrestres a Sarajevo y otros centros sitiados se han convertido en un rasgo distintivo de la conflagración de los Balcanes.

Por último, la limpieza étnica como objetivo bélico ha colocado a las agencias humanitarias ante difíciles alternativas. Intentar proteger a la población dentro de sus países y prevenir los desplazamientos, persuadir a la gente para que permanezca donde está, plantea riesgos muy graves para la vida y la libertad; pero ayudar a la gente a trasladarse facilita la limpieza étnica. Las organizaciones humanitarias han optado por defender las vidas de los civiles, aunque ello las convierta en cómplices de la limpieza étnica. Pero también han intentado, mediante planes para un eventual regreso, mantener viva la idea de éste, en un esfuerzo por contribuir a frustrar la limpieza étnica a más largo plazo¹⁰⁰.

⁹⁹ La ayuda dentro de los países ha sido suministrada tradicionalmente por el Comité Internacional de la Cruz Roja.

¹⁰⁰ Estas ideas están presentes en varias de las declaraciones públicas de Sadako Ogata, realizadas en octubre y noviembre de 1992 ante el Comité Ejecutivo del ACNUR; en el Poyal Institute of International Relations de Bruselas; en el Palacio de la Paz de La Haya; y en la reunión de Dublin del Grupo Europeo de la Comisión Trilateral.

2. Nuevas Realidades

A los ojos del ACNUR, su misión en la ex Yugoslavia lo conduce a una relación simbiótica con las instancias políticas dedicadas a buscar soluciones pacíficas al conflicto. El Alto Comisionado está actuando como brazo humanitario de la ONU en la zona, intentando prevenir los movimientos de refugiados. Al contener su desplazamiento, considera que su actividad humanitaria gana tiempo y espacio para que fructifiquen las iniciativas políticas. A este fin, los acuerdos negociados entre las partes en conflicto para facilitar la liberación de algunos grupos de detenidos no sólo ayudan a las víctimas más perseguidas, sino que pueden ser vistos también como medidas para restablecer la confianza.

Aunque valiente, y tal vez algo visionario, el humanitarismo ha demostrado no ser contrincante adecuado para una agresión tan devastadora como ésta. De acuerdo con la propia estimación del ACNUR (véase la Tabla 8), alrededor de tres millones de personas —entre refugiados, desplazados y atrapados en zonas bélicas— se han visto directamente afectadas y dependen de la ayuda exterior en Bosnia-Herzegovina y otras repúblicas de Yugoslavia. Unos 600.000 están en otros países europeos, fundamentalmente en Alemania (véase la Tabla 9). Más de 100.000 han sido asesinados. La magnitud de la operación —tanto humanitaria como de mantenimiento de la paz— es dos veces mayor que la que emprendió en Irak la comunidad internacional hace dos años, y la más amplia de su género emprendida hasta la fecha.

TABLA 8 **REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS EN LA EX YUGOESLAVIA**

Ubicación actual	de Croacia	de Bosnia-Herzegovina	Total
Croacia	246.000	283.000	561.000*(R)
Zonas Protegidas de la ONU (en Croacia)	87.000	—	87.000 (E)
Serbia	164.000	294.000	458.000 (R)
Bosnia-Herzegovina	70.000	740.000	810.000 (E)
Montenegro	7.000	58.000	65.000 (R)
Eslovenia	n/d	n/d	40.000 (R)
Macedonia	3.000	29.000	32.000 (R)
TOTALES	577.000	1.404.000	2.053.000+

Fuente: ACNUR, Oficina del Enviado Especial para la antigua Yugoslavia, Zagreb, 25 de febrero de 1993.

* Esta cifra incluye a los 32.000 refugiados registrados procedentes de otras Repúblicas de la antigua Yugoslavia, pero no a los 93.000 refugiados que se calcula que están sin registrar.

+ Esta cifra se eleva a casi tres millones incluido un millón aproximado de personas atendidas por el ACNUR.

(R) = registrados (E) = estimados n/d = no disponibles

Lo que ha sucedido es que el humanitarismo ha tenido que ir muy por delante de la política. El Consejo de Seguridad y otros países miembros de la ONU han utilizado el humanitarismo como sustituto de lo que en otro tiempo se hubiera tratado como un problema político y militar¹⁰¹.

¹⁰¹ Francia es un interesante ejemplo del descenso del interés gubernamental por las crisis humanitarias. Un portavoz ha declarado que las causas humanitarias, que en el pasado fueron consideradas de alta prioridad para las ayudas del Gobierno, son ahora objeto de elaboradas campañas de donativos, como si la única dedicación que mereciesen fuera la caridad voluntariamente expresada por los ciudadanos.

En lugar de recaer en los gobiernos y otros órganos oficiales, el liderazgo para atraer la atención hacia la situación de las víctimas del conflicto y del deterioro del Estado — tanto en la ex Yugoslavia como en Somalia— ha correspondido a las organizaciones humanitarias y el personal de asistencia, cuyos testimonios, recogidos por los medios de información, han movilizadado a la opinión pública en demanda de la atención oficial.

TABLA 9 ESTIMACION DE LOS SOLICITANTES DE ASILO EN OTRAS NACIONES EUROPEAS PROCEDENTES DE LA EX YUGOESLAVIA

Pais Anfitrión	Número	Observaciones
Alemania	250.000	Solicitantes de asilo, grupos vulnerables y otros.
Suiza	80.000	
Austria	73.000	Solicitantes de asilo registrados y refugiados de facto y no censados
Suecia	62.202	
Hungría	40.000	Un tercio está registrado y atendido por el Gobierno húngaro
Turquía	18.060	
Italia	16.000	
República Checa y Eslovaquia	10.000	
Dinamarca	7.323	Solicitantes de asilo y grupos vulnerables registrados (7.000 incluyendo a los no registrados)
Holanda	5.995	
España	4.654	Solicitantes de asilo y grupos vulnerables
Gran Bretaña	4.424	Solicitantes de asilo
Francia	4.200	
Otros	46.200	
TOTAL	595.080	

Fuente: ACNUR, Ginebra, febrero de 1993

En el proceso, las organizaciones humanitarias se han visto inmersas en el conflicto, desarmadas y vulnerables, en unas situaciones que hubieran supuesto en el pasado la evacuación de su personal. Es cierto que una presencia internacional es, en sí misma, una poderosa herramienta de protección. Pero existen límites a lo que la acción y presencia humanitarias pueden realizar; estos límites han sido superados dramáticamente en la ex Yugoslavia y en Somalia.

Por otra parte, la situación de la ex Yugoslavia demuestra que el hecho de concentrar los esfuerzos en el país de origen puede convertirse también en una forma de retener a los refugiados en su propio país, haciéndoles ver que no precisan que se les brinde asilo en otros lugares puesto que las organizaciones humanitarias se han desplazado a la zona. Ésta es una peligrosa tendencia inherente a esta estrategia del país de origen, por importante y urgente que sea. La oferta de asilo y refugio temporal tiene que estar siempre disponible como una alternativa real en las situaciones de emergencia que producen refugiados. Los organismos de socorro no deberían verse obligados a operar en medio de condiciones peligrosas para la seguridad personal combinadas con cierre de fronteras, de tal forma que se hace virtualmente necesaria la negociación caso por caso para auxiliar a víctimas que no pueden recibir la ayuda in situ.

Entre las nuevas cuestiones suscitadas por el caso de la ex Yugoslavia destacan las siguientes:

- Se hace cada vez más urgente un marco legal y un mandato institucional para la ayuda y protección a refugiados desplazados interiormente cuando la comunidad internacional localiza sus esfuerzos de prevención de refugiados en los países de origen.

- Por imperativos de necesidad, la prestación de socorro se ha visto ligada a medidas militares, y la doctrina de pacificación está siendo ampliada para incluir la protección de los suministros que se entregan a los civiles.

- Las oportunidades de asilo y refugio temporal en naciones desarrolladas han sido severamente restringidas, intensificando en cambio la importancia de las iniciativas para la prevención de refugiados localizados en los países de origen.

La ausencia de un interés estratégico directo para Europa y la Alianza Atlántica en el conflicto yugoslavo ha permitido su escalada hasta el punto de que el alcance de la crisis de los refugiados constituye hoy, en y por sí mismo, una amenaza para la seguridad de la región.

D. Haití

Desde mediados de la década de los 70, Haití ha dado origen a un flujo mixto de emigrantes, característico también de otros desplazamientos en diversas partes del mundo durante los años 80. Con objeto de contener la salida de emigrantes en barco. Estados Unidos negoció un acuerdo con Haití para un interdicto marítimo, por el cual los boat people eran llevados a bordo de los guardacostas estadounidenses, interrogados superficialmente para determinar el estatuto de refugiado, y devueltos a Haití¹⁰². Los cubanos, quienes también se han embarcado a menudo para ganar la costa de Estados Unidos, se benefician tanto de una excepción especial de la ley estadounidense —que les concede la residencia en el plazo de un año a partir de su llegada— como de su política de no deportación a un país comunista. El contraste se ha hecho cada vez más agudo e indefendible.

En 1991 un golpe militar, acompañado de una escalada de violencia política, siguió a las primeras elecciones democráticas de la historia de Haití. La consecuencia fue una masiva salida de embarcaciones, desbordando la capacidad de los Estados Unidos para rescatar e interrogar a un número cada vez mayor de personas. A fin de contener la espiral, el presidente Bush ordenó que se recogiese a todos los embarcados y se les devolviese sin ser entrevistados. Al mismo tiempo, Estados Unidos desacreditaba públicamente el derrocamiento de la democracia en Haití y proclamaba la ilegalidad de los dirigentes del golpe, respaldando enérgicamente a la Organización de Estados Americanos (OEA) en sus iniciativas diplomáticas para derrocar a los golpistas e imponer un embargo comercial.

Esta contradicción no pasó desapercibida para Bill Clinton, cuya postura durante la campaña electoral fue que los haitianos merecían una investigación justa. El poder y

¹⁰² Entre 1981 y finales de 1990, de los más de 20.000 haitianos interceptados e interrogados en el mar, sólo en seis casos se determinó que reunían los requisitos para solicitar el estatuto de refugiado y fueron llevados a Estados Unidos para una investigación más exhaustiva. Véase "Cast Away", *The American Lawyer*, octubre de 1992.

alcance de los medios de comunicación es tal que, cuando fue elegido presidente, los haitianos comenzaron a construir embarcaciones anticipándose a un cambio político que ellos interpretaban como una invitación a entrar en Estados Unidos. Ante la posibilidad de otra llegada masiva de barcos al tomar el relevo la nueva administración, la revisión de la política relativa a Haití se convirtió para ésta en una cuestión prioritaria.

La política de la administración Clinton se centra en las condiciones que originan la emigración irregular, a la vez que ofrece reasentamiento como refugiados a individuos en peligro. Sus características esenciales son:

— En colaboración con la OEA y la ONU, establecer en Haití una presencia internacional de defensa de los derechos humanos a fin de suprimir las flagrantes violaciones de los mismos. Después de muchas negociaciones, las autoridades haitianas se plegaron a esta iniciativa y han sido enviados a la isla 500 supervisores.

— Prestar fuerte apoyo y ayuda a los esfuerzos del enviado especial de la ONU para negociar una solución diplomática que permita el regreso a Haití del Presidente electo y sienta las bases para instaurar un proceso político democrático.

— Ampliar los procedimientos de determinación de la condición de refugiado en el país de origen, de modo que existan centros repartidos por todo él. Esto proporcionará a quienes se encuentren en situaciones de riesgo inminente una vía para solicitar su asentamiento en Estados Unidos alternativa a los peligrosos viajes en barco.

Entre las nuevas cuestiones suscitadas por el caso de Haití destacan las siguientes:

Las migraciones de emergencia no reguladas a países desarrollados, incluso cuando incluyen a verdaderos refugiados, están siendo tratadas como una amenaza que requiere una atención prioritaria de la política exterior.

— Los problemas migratorios tradicionales están desencadenando iniciativas políticas más amplias que apuntan a las causas subyacentes de las huidas. La importancia concedida a Haití por la nueva administración estadounidense demuestra la orientación tan distinta que pueden adoptar los intereses nacionales y de seguridad en el mundo posterior a la Guerra Fría. Naciones como Haití, que no han tenido ningún interés estratégico para las principales potencias de la Trilateral —excepto el de mantener su condición de país no comunista—, están comenzando a ser objeto de atención porque su pobreza y la opresión que padecen generan una inestabilidad que puede desencadenar migraciones considerables. Tales desplazamientos migratorios de emergencia e incontrolados pueden, a su vez, socavar el bienestar de los Estados vecinos.

La "esperanza e incertidumbre" de nuestra era está dando lugar a cuestiones que, en conjunto, constituyen un importante punto de partida para el estudio y puesta en marcha de una nueva política migratoria, al menos en cuanto a actividad humanitaria se refiere. Las condiciones en los distintos focos de conflicto están extendiendo el papel de las organizaciones humanitarias internacionales hacia áreas que van más allá de sus mandatos y experiencia. La diversidad de formas en que se presentan las cuestiones migratorias, y la manera en que están siendo tratadas, tienen consecuencias que afectan

a un amplio espectro de teorías establecidas, desde las interpretaciones de la soberanía nacional hasta la propia definición de interés nacional. Aunque la atención a los problemas que rodean a los movimientos de refugiados se ha decantado hacia las estrategias de ayuda en el país de origen, es evidente que este tipo de solución es, por sí sola, tan inadecuada como lo fue en su momento la concesión de asilo cuando ésta era la única forma de respuesta internacional. Las ayudas en el país de origen constituyen hoy una parte importante del presupuesto del ACNUR y los donantes se han mostrado receptivos a las peticiones de ayuda. Por consiguiente, se ha dado un paso excepcional en la toma de conciencia de la necesidad de combatir los problemas de refugiados en su raíz. Sin embargo, se están destinando proporciones cada vez mayores de los fondos humanitarios para cubrir la seguridad del personal de asistencia y para la entrega de suministros, más que para los propios refugiados. Esto resalta la necesidad de alcanzar un equilibrio entre las dos tendencias, así como de utilizar y promover una amplia gama de respuestas políticas, incluidas las oportunidades de asilo.

Las cuestiones sobre refugiados se han introducido en el orden del día de la política internacional y los gobiernos se han vuelto hacia el sistema de las Naciones Unidas en espera de soluciones, del mismo modo que están pidiendo a esta organización que asuma un papel mucho más relevante en funciones como el mantenimiento de la paz, la vigilancia de los derechos humanos, negociaciones de paz, organización de elecciones, etc. Pero, en último término, la ONU no es más que un instrumento de los gobiernos de los países miembros, que son los que tienen que proporcionar el necesario soporte político y financiero. El compromiso y la capacidad de éstos para afrontar hoy los problemas de mañana determinarán los resultados finales.

VI. ¿Hacia dónde nos dirigimos?: un marco de actuación

Las causas de las migraciones contemporáneas están profundamente relacionadas con las condiciones políticas, económicas y sociales de la época en que vivimos. Pero, desde el momento en que las naciones tienen políticas de migración, la mayoría de ellas las utilizan como funciones restringidas y particularistas. Para que sea efectiva, una política de migración debe ir forzosamente más allá de unas medidas humanitarias y de control convencionales, de forma que el tratamiento de las presiones migratorias se convierta en parte fundamental de los objetivos económicos, políticos y de seguridad de las naciones.

La adopción de una política comprensiva que incluya las causas de las migraciones políticas y económicas requerirá un cambio fundamental en las perspectivas y actuaciones de los Estados que forman parte de la Trilateral. Este cambio debería cimentarse en un nuevo imperativo internacional: el derecho de los individuos a permanecer en el lugar donde se encuentran. La mayor parte de las migraciones internacionales actuales responde a un acto de desesperación, no a una elección. La inmensa mayoría de los individuos prefieren su hogar, y permanecerán en él incluso cuando las condiciones sean escasamente tolerables. La política se debe basar, por tanto, en este impulso. La libertad de movimiento debería reflejar la existencia de opciones y la posibilidad de elegir; no debería ser la única vía para la supervivencia.

Incluso en el caso de que "el derecho a quedarse" guíe la acción internacional, los países desarrollados se enfrentan en un previsible futuro a un aumento de las presiones

migratorias, por lo que deben actuar con más determinación para controlarlas con eficacia. Los responsables de la opinión pública deberían evitar la gestación de estados de histeria catalogando la migración de "invasión" o "inundación". Hay que preservar y defender las políticas compasivas hacia los refugiados; debe buscarse con mayor afán la transparencia en la elaboración de la política migratoria, con objeto tanto de mantener informada a la opinión pública como de combatir el racismo y la xenofobia, problemas endémicos que sólo pueden ser superados mediante la educación y la insistencia en la práctica de los principios democráticos de tolerancia e igualdad en el trato.

Se está desarrollando un amplio consenso en las naciones de la Trilateral en el sentido de que los países receptores deben estar atentos a las circunstancias que rodean en los países de origen a potenciales refugiados y emigrantes. Hay que tomar pronta y rápidamente iniciativas para la prevención de conflictos, y otras de tipo político y asistencial, a fin de impedir que determinadas situaciones se conviertan en crisis. En determinadas circunstancias, una cuantiosa emigración de emergencia puede llegar a poner en peligro legítimos intereses de seguridad cuando socava el bienestar del país receptor. Por consiguiente, la prevención de la migración es un objetivo legítimo de la política nacional y de la diplomacia internacional.

Este consenso debería dar pie también a políticas que atiendan a las razones que mueven a los individuos a emigrar, lo que requiere una amplia combinación de medidas nacionales, regionales e internacionales que comprendan objetivos políticos y económicos. A tales efectos, recomendamos lo siguiente:

Las naciones deben desarrollar políticas y sistemas para la integración efectiva de los recién llegados, así como para la admisión ordenada de inmigrantes y refugiados cuya contribución cumple importantes objetivos nacionales.

El reto más apremiante planteado por la migración a los países de la Trilateral comienza a nivel interno. Como potencias mundiales, estas naciones están obligadas a tener sociedades prósperas y seguras de sí mismas a fin de aportar el liderazgo, la innovación y la financiación necesarios para hacer frente a las presiones de la migración internacional. Alcanzar el éxito en la integración de los recién llegados es un requisito necesario para responder con mayor fuerza y amplitud a las demandas a largo plazo planteadas por las tendencias migratorias internacionales.

La medida más importante para una afortunada integración de los inmigrantes es el progreso económico intergeneracional. Este progreso adquiere una importante dimensión política al convertirse los inmigrantes en una parte proporcionalmente elevada de la población trabajadora más joven en unas sociedades cuya población nativa, con un alto índice de envejecimiento, dependerá en gran medida de los programas de bienestar social financiados públicamente. Por consiguiente, es de particular importancia prestar atención a los hijos de los inmigrantes.

Los Estados tienen la obligación de controlar la entrada en sus sociedades. Para llevarlo a cabo deberían establecer políticas de admisión racionales para trabajadores, refugiados y familiares de inmigrantes, junto con regímenes de coerción sensatos y enérgicos, capaces de denegar la entrada a quienes carecen de título para ello. La mayoría de las

naciones desarrolladas tienen sólidas razones para invitar a algunos extranjeros a formar parte de su sociedad. Examinar y debatir tales razones, y desarrollar una política en consecuencia, contribuiría en gran medida a mejorar el control y la regulación del fenómeno migratorio.

La reforma de los procedimientos de concesión de asilo político es de especial importancia. Las decisiones sobre el asilo deben ser puntuales y manifiestamente justas. El volumen de casos disminuirá si existen otras vías legítimas para entrar en un país. Aunque tanto las fuentes como las circunstancias de los flujos de refugiados están cambiando, buena parte de ellos seguirá precisando protección, trato humano y, en algunos casos, reasentamiento en otros países. Las naciones desarrolladas se han hecho excesivamente legalistas y restrictivas en el uso e interpretación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el único instrumento legal internacional vinculante en materia de migración. La crisis del asilo ha mutilado aún más la capacidad de respuesta compasiva de algunos países. Las naciones deben adoptar una postura más generosa en materia de asilo y refugiados, incluyendo la búsqueda de vías adecuadas para proporcionar refugio temporal en determinadas circunstancias, si se pretende que perdure y tenga sentido un régimen internacional efectivo de protección al refugiado.

Debe desarrollarse y fomentarse un régimen de migración internacional.

El ACNUR es la fuerza de choque de la comunidad internacional en sus esfuerzos para enfrentarse a los problemas de la migración, pero no hay muchas más entidades con las apropiadas comprensión y coordinación. El régimen de migración internacional tendría que contar con nuevos instrumentos legales y la capacidad operativa necesaria para responder a la amplia variedad de situaciones migratorias. Esta capacidad debería institucionalizarse con arreglo al sistema que utilizan el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) en lo que a la política monetaria y comercial se refiere. Tal régimen de principios e instituciones internacionales tendría competencia sobre diversas áreas, entre las que se incluyen las siguientes:

Los solicitantes de asilo deberían recibir similar trato en las distintas fronteras nacionales. Debe promoverse y extenderse el concepto —ya incorporado al Convenio de Dublín y debatido actualmente por Canadá y Estados Unidos— de acuerdos vinculantes por los que cada nación acepta las decisiones de asilo de otras naciones. Un rasgo fundamental en el futuro de tales acuerdos será que las autoridades nacionales tengan en cuenta normas y registros internacionales en su toma de decisiones.

El desplazamiento interno de poblaciones suscita espinosas cuestiones de jurisdicción para la comunidad internacional cuando los gobiernos ya no pueden, o no están dispuestos, a cumplir los requisitos más elementales de protección de sus ciudadanos. Se debe extremar el cuidado en la definición de tales cuestiones. Sin embargo, el desplazamiento generado por situaciones conflictivas en las que la población se encuentra a ambos lados de fronteras internacionales podría desencadenar una legítima acción internacional. Hasta la fecha, las respuestas internacionales se han producido caso por caso, basadas en resoluciones específicas del Consejo de Seguridad autorizando la intervención internacional. La revisión del mandato del ACNUR, que

tendrá lugar en 1994, proporcionará una oportunidad única para examinar esta cuestión y desarrollar un punto de vista colectivo sobre la forma de tratar futuros casos.

La intervención humanitaria se está convirtiendo en un nuevo principio legal internacional que está transformando de manera drástica los conceptos tradicionales de soberanía. Los países de la Trilateral deberían respaldar la idea de que la violencia dentro de una nación por parte de grupos dedicados a destruirse o desplazarse mutuamente puede constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. No obstante, las bases para una intervención internacional en tales casos han de apoyarse en normas y criterios cuidadosamente desarrollados, elaborados de forma colectiva y teniendo en cuenta los umbrales de violencia civil y respeto a los derechos humanos cuya trasgresión desencadenaría las diversas formas de intervención.

La coordinación y reforzamiento de las funciones de la ONU deben enfocarse de forma más efectiva en la mitigación de las causas que provocan las migraciones. La recién creada oficina del Subsecretario de Asuntos Humanitarios puede ser un buen punto de referencia para racionalizar la dispersa labor de aquellas agencias de la ONU cuyos mandatos comprenden cuestiones migratorias. Es de capital importancia delimitar los vínculos políticos y organizativos existentes entre los derechos humanos, la asistencia humanitaria, y las competencias y funciones de desarrollo económico del sistema de la ONU. Habiendo solicitado la existencia de fuerzas de intervención inmediata para fines de mantenimiento de la paz — propuesta que los gobiernos deberían apoyar—, el Secretario General tiene que establecer también la capacidad logística y de mando requerida para el despliegue de tales fuerzas.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores Emigrantes y sus Familias debe ser debatida y ratificada por los Estados. Si no es posible superar las objeciones a la Convención hechas por los países desarrollados, debe elaborarse otro instrumento que regule las cuestiones de los derechos humanos y otras protecciones análogas para aquellos trabajadores y sus familias que se encuentren fuera de sus países de origen. Dado lo prolongado de estos procesos, deben estudiarse medidas intermedias, tales como el establecimiento de normas laborales en el contexto de acuerdos comerciales del tipo del NAFTA.

Todas las áreas de actuación mencionadas son ingredientes de un régimen deseable de migración internacional. Hay muchas otras que, o bien están en diversas fases de desarrollo, o bien sería necesario crear para proporcionar un marco internacional viable en el que tratar de forma efectiva las presiones producidas por la migración.

Las políticas exteriores y las prioridades internacionales deben poner énfasis en amplias mejoras de las condiciones democráticas y de derechos humanos.

El número de personas que carecen de las garantías de protección más elementales en sus sociedades es inmenso. Las iniciativas en materia de derechos humanos han tendido a concentrarse en abusos individuales y casos de disidentes o grupos perseguidos. Debe ampliarse este enfoque para incluir condiciones generales de justicia y libre participación política con independencia de que los gobiernos en cuestión sean amigos o enemigos, a fin de cambiar las condiciones que privan a gran número de personas de sus derechos y libertades fundamentales. Esto es de particular importancia para la

protección de las minorías y sus derechos, que debe considerarse como un principio fundamental en la evolución de los estados democráticos.

Las instituciones internacionales para la salvaguardia de los derechos humanos deben ser también considerablemente fortalecidas para que se cumplan las metas del desarrollo democrático. En la actualidad, los organismos de derechos humanos de la ONU se limitan a la actividad normativa, y no tienen capacidad operativa para ayudar a los países a aplicar las normas internacionales. La propuesta de creación de un Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, anticipada en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en 1993 en Viena, podría representar un avance significativo hacia este necesario fortalecimiento.

El final de la Guerra Fría ha dado paso a la celebración de elecciones democráticas o acuerdos de paz en países que van desde Estonia a El Salvador. Estos países necesitan ayuda para el establecimiento de procedimientos judiciales imparciales, fuerzas militares y policiales profesionales, y sectores no gubernamentales pujantes. La ayuda internacional para crear los hábitos e instituciones de la democracia en Estados recién liberados es fundamental para prevenir migraciones ruinosas.

Los países que hoy albergan a la mayoría de la población mundial deben actuar enérgicamente para alcanzar la estabilización de la población y un desarrollo sostenido.

El primer reto para la comunidad internacional es el establecimiento de políticas de desarrollo que proporcionen alguna medida de esperanza económica para los individuos y las naciones sin estimular al mismo tiempo nuevas corrientes migratorias.

La política demográfica es una prioridad absoluta. La década de los 90 presenta la última oportunidad de actuación para estabilizar la población mundial a mediados del próximo siglo. El cambio de Administración en Estados Unidos ha supuesto un giro sumamente importante en la actitud oficial, que debería ser la base para un renovado liderazgo americano. Con sólo doblar las dotaciones actuales, pasando de 4.000-5.000 millones de dólares a 9.000 millones, los servicios de planificación familiar de los países en desarrollo podrían proporcionar en el año 2000 anticonceptivos a casi el 60 por ciento de las mujeres en edad fértil¹⁰³. Estas no son grandes sumas, y los beneficios serían realmente incalculables.

En muchos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, el porcentaje del presupuesto nacional dedicado a gastos militares ha substraído recursos de los necesarios gastos sociales. Sin embargo, el equilibrio entre gasto militar y no militar se ha distorsionado particularmente en los países con un elevado índice de emigración. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que una reducción del uno por ciento en los gastos de defensa supondría internacionalmente un ahorro de hasta 140.000 millones de dólares. Esto compensaría más que de sobra la escasez de capital destinado a inversiones en desarrollo y recursos humanos.

¹⁰³ Changing Our Ways: América and the New World, Carnegie Endowment National Commission on América and the New World (Carnegie Endowment for International Peace, Washington, julio de 1992).

Los países de la Trilateral deben comprometerse también en un regionalismo constructivo para salvar la brecha migratoria que bordea sus perímetros regionales o nacionales. Políticas de desarrollo tendentes a elevar el nivel de vida en México —a este respecto es de particular importancia poner en marcha el NAFTA— y el Caribe, en el Magreb y en la Europa del Este, contribuirían en gran medida al establecimiento de zonas viables que ayudarían a dominar las presiones migratorias. Ahora bien, tales políticas requieren importantes concesiones mutuas. Los productos de países menos desarrollados con más posibilidades de competir son con frecuencia los mismos productos que los países avanzados protegen. Esta situación afecta de modo capital a las presiones migratorias. Concluir con éxito la Ronda Uruguay del GATT sería un paso importante hacia la superación de algunas de las barreras que inhiben la creación de empleo en los países en desarrollo.

Estos ejemplos ilustran que es factible alcanzar sólidas meras de desarrollo. Tanto las naciones como la comunidad internacional deben establecer unos objetivos concretos de actuación y comprometerse a cumplirlos. Sólo mediante esfuerzos multilaterales y de cooperación que engloben la ayuda, el comercio y las inversiones puede ejercerse algún impacto sobre la pobreza, que no sólo conduce a migraciones dañinas, sino también a trastornos sociales y políticos.

Los movimientos humanos están desafiando principios fundamentales del Estado que datan de muchos siglos atrás. Los dilemas que plantean no pueden considerarse por más tiempo como un problema exclusivo de unas pocas naciones, porque las democracias se están aproximando cada vez más debido a las circunstancias externas comunes a que se enfrentan. Tampoco pueden permitirse las naciones actuar en solitario como centinelas que tratan de levantar barreras cada vez más altas. Las migraciones internacionales — junto con el comercio mundial, la degradación del medio ambiente, las drogas, el terrorismo y la proliferación de armamentos— son una nueva realidad de la vida nacional e internacional que requiere nuevas modalidades de cooperación entre las naciones.

Apéndice A. Refugiados y solicitantes de Asilo necesitados de protección y asistencia

APENDICE A. REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO NECESITADOS DE PROTECCION Y/O ASISTENCIA (hasta el 31 de Diciembre de 1992)

Pais de destino Pais de origen		Pais de destino Pais de origen	
AFRICA: 5.698.450			
Malawi	1.070.000	Africa del Sur*	250.000
Mozambique	1.070.000	Mozambique*	250.000
Sudán*	750.500	Argelia*	210.000
Etiopia/Entrea*	730.000	Sahara Occidental*	165.000
Chad*	14.500	Mali	35.000
Uganda	4.000	Niger	5.000
Zaire	2.000	Palestinos	5.000
Guinea*	485.000	Costa de Marfil	195.500
Liberia*	385.000	Liberia	195.000
Sierra Leona*	100.000	Otros	500
Zaire	442.400	Uganda*	179.600
Angola	280.000	Sudán	90.000
Sudán	120.000	Ruanda*	83.300
Burundi	17.000	Zaire	4.000
Ruanda	13.000	Somalia	2.100
Uganda	10.000	Otros	500
Otros	2.400	Zambia	155.700
Kenia*	422.900	Angola	118.000
Somalia*	320.000	Mozambique	24.000
Etiopia	80.000	Zaire	9.000
Sudán	20.000	Africa del Sur	700
Ruanda	2.200	Otros	4.000
Uganda	700	Burundi*	107.350
Etiopia*	416.000	Ruanda*	81.000
Somalia*	400.000	Zaire	26.000
Sudán	16.000	Otros	350
Zimbabwe*	265.000	Liberia	100.000
Mozambique*	264.000	Sierra Leona	100.000
Otros	1.000	Djibouti	96.000
Tanzania	257.800	Somalia	85.000
Burundi	143.000	Etiopia	11.000
Mozambique	72.000	Senegal	55.100
Ruanda	22.300	Mauritania	55.000
Zaire	16.000	Otros	100
Somalia	1.200	Suazilandia	52.000
Otros	300	Mozambique	45.000

Sudáfrica	7.000	Gana	12.100
Mauritania	40.000	Liberia	10.000
Mali	40.000	Togo	2.000
		Otros	100
Ruanda	24.500	Guinea-Bissau	12.000
Burundi	24.000	Senegal	12.000
Zaire	500		
Repub. Central Africana	18.000	Egipto	10.650
Sudán	17.000	Somalia	5.600
Chad	1.000	Palestinos	4.400
		Etiopía	400
		Otros	250

ORIENTE MEDIO : 5.586.850

Iran*	2.781.800	Siria	307.500
Afganistán*	2.700.000	Palestinos	299.200
Irak	81.800	Irak	6.400
		Somalia	1.900
Jordania	1.010.850	Irak	64.600
Palestinos	1.010.700	Irán	64.000
Otros	150	Otros	600
Gaza	560.200	Yemen	52.500
Palestinos	560.200	Somalia	49.000
West Bank	459.100	Etiopía	3.400
Palestinos	459.100	Otros	100
Libano	322.900	Arabia Saudita	27.400
Palestinos	319.400	Irak	27.400
Otros	3.500		

EUROPA Y AMERICA DEL NORTE: 3.423.600

Serbia/Montenegro*	621.000	Azerbaiján*	246.000
Ex Yugoslavia*	621.000	Armenia*	195.000
		Otros	51.000
Alemania	536.000	Estados Unidos	103.700
Ex Yugoslavia	220.000	Haitianos (Guantánamo)	300
Otros	316.000	Otros	103.400
Federación Rusa*	460.000	Suecia	88.400
		Ex Yugoslavia	74.000
Croacia*	420.000	Otros	14.400
Ex Yugoslavia*	420.000		
Armenia*	300.000	Austria	82.100
Azerbaiján*	300.000	Ex Yugoslavia	73.000
		Otros	9.000

Suiza	81.700	Francia	29.400
Ex Yugoslavia	70.000	Ex Yugoslavia	4.200
Otros	11.700	Otros	25.200
Bosnia-Herzegovina*	70.000	Países Bajos	24.600
Ex Yugoslavia*	70.000	Ex Yugoslavia	7.000
Eslovenia*	68.900	Otros	17.600
Ex Yugoslavia*	68.900	Reino Unido	24.600
Hungría	40.000	Ex Yugoslavia	4.900
Ex Yugoslavia	40.000	Otros	19.700
Ucrania*	40.000	Bélgica	19.100
Canadá	37.700	Ex Yugoslavia	3.400
Macedonia*	32.700	Otros	15.700
Ex Yugoslavia*	32.500	Italia	19.100
Otros	200	Ex Yugoslavia	17.000
Turquía	31.700	Otros	2.100
Ex Yugoslavia	20.000	Dinamarca	13.900
Irak	10.300	Ex Yugoslavia	7.000
Irán	1.400	Otros	6.900
		España	12.700
		Ex Yugoslavia	4.600
		Otros	8.100

ASIA DEL SUR Y ASIA CENTRAL: 2.341.700

Pakistán	1.577.000	Bangladesh	245.300
Afganistán	1.575.000	Birmania	245.000
Otros	2.000	Otros	300
India*	378.000	Nepal	89.400
Sri Lanka	181.000	Bután	75.400
China (Tíbet)	114.000	China (Tíbet)	14.000
Bangladesh*	50.000	Afganistán	52.000
Bután*	20.000	Tayikistán	52.000
Afganistán	11.000		
Birmania	2.000		

ASIA DEL ESTE Y EL PACIFICO: 398.600

Tailandia	255.000	Australia	24.000
Camboya	129.000	Vietnam	19.000
Burma	72.000	Camboya	19.000
Laos	40.800	Malasia	16.700
Vietnam	12.600	Vietnam	10.300
Otros	600	Burma	4.700
Hong Kong	45.300	Indonesia	1.700
Vietnam	45.300		

Indonesia	15.600	China*	12.500
Vietnam	15.000	Birmania*	10.000
Camboya	600	Laos	2.500

IBEROAMERICA Y EL CARIBE: 107.700

Méjico	47.300	Costa Rica	34.350
Guatemala	44.000	Nicaragua	27.850
El Salvador	2.600	El Salvador	5.600
Otros	700	Cuba	250
		Otros	650

TOTAL GENERAL 17.556.900

Apéndice B. Declaración sobre los principios que informan los aspectos externos de la política migratoria

Cumbre de Edimburgo de la Comunidad Europea (Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Europea), 12 de diciembre de 1992.

i) El Consejo Europeo, reunido en Edimburgo, ha debatido la cuestión de las presiones migratorias.

ii) Ha tomado nota con satisfacción de que los profundos cambios políticos permiten ya viajar y establecer contactos por toda Europa con mayor facilidad.

iii) Ha reiterado su intención de garantizar que la Comunidad y sus Estados miembros abiertos al mundo exterior, no sólo a través de intercambios personales y culturales, sino también mediante su adhesión a un sistema comercial de libre mercado, desempeñando plenamente su papel de asistencia al mundo en desarrollo y estableciendo un marco de relaciones políticas y económicas con terceros países y grupos de terceros países. En ese aspecto, el Consejo Europeo reafirma los principios de su Declaración de Rodas de diciembre de 1988.

iv) Los Estados miembros de las Comunidades Europeas se han comprometido nuevamente a cumplir plenamente sus obligaciones con arreglo al Convenio Europeo de 1950 sobre la protección de los derechos humanos, la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y el Protocolo de Nueva York de 1967.

v) El Consejo Europeo ha manifestado ser consciente de las particulares presiones originadas por amplios movimientos de personas que huyen del conflicto de la antigua Yugoslavia, habida cuenta especialmente de las duras condiciones invernales.

vi) Ha tomado nota de las presiones resultantes de los movimientos migratorios que experimentan los Estados miembros; cuestión que preocupa sobremanera a los Estados miembros y que probablemente seguirá planteándose en la próxima década.

vii) Ha reconocido que la inmigración incontrolada podría ser desestabilizadora y que es preciso que no haga más difícil la integración de nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros.

viii) Ha hecho hincapié en la necesidad de reforzar la lucha contra el racismo y la xenofobia, de acuerdo con la declaración conjunta de 11 de junio de 1986 adoptada por el Parlamento Europeo, el Consejo y los Representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo y la Comisión, y de acuerdo con la Declaración sobre el racismo y la xenofobia adoptada por el Consejo Europeo de Maastricht.

ix) Ha manifestado su convencimiento de la importancia de diversos factores para la reducción de los movimientos migratorios hacia los Estados miembros: el mantenimiento de la paz y el fin de los conflictos armados; el pleno respeto de los derechos humanos, la creación de sociedades democráticas y de condiciones sociales adecuadas; una política comercial liberal que mejore las condiciones económicas en los países de emigración. La coordinación de las acciones en materia de política exterior, cooperación económica y política de inmigración y asilo por la Comunidad y sus

Estados miembros también podría contribuir sustancialmente a tratar la cuestión de los movimientos migratorios. El Tratado de la Unión Europea, en particular sus Títulos V y VI, una vez entre en vigor, será un marco adecuado para dicha acción coordinada.

x) Ha tomado nota de la declaración adoptada con ocasión del Consejo Desarrollo de 18 de noviembre de 1992 sobre aspectos de la política de cooperación para el desarrollo hasta el año 2000, que incluye el reconocimiento de la función que puede desempeñar el uso eficaz de la ayuda para reducir las presiones migratorias a más largo plazo, mediante el fomento de un desarrollo social y económico sostenible.

xi) Ha tomado nota de que, de acuerdo con la opinión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se debería alentar a las personas desplazadas a permanecer en las zonas seguras que estén más cerca de sus hogares, y que la ayuda y la asistencia deberían ir encaminadas a proporcionar a dichas personas la confianza y los medios necesarios para ello, sin perjuicio de admitirlas temporalmente también en el territorio de Estados miembros en casos de especial necesidad.

xii) Ha acogido con satisfacción los avances efectuados por los ministros encargados de las cuestiones de inmigración en el marco del programa de trabajo aprobado en el Consejo Europeo de Maastricht y, en particular, la adopción de recomendaciones sobre expulsión, de resoluciones relativas a solicitudes de asilo manifiestamente infundadas y a terceros países de acogida, y de conclusiones sobre países en los que no existe, en general, riesgo grave de persecución*. Reconoció la importancia de tales medidas para evitar el

Las resoluciones relativas a solicitudes de asilo manifiestamente infundadas y a terceros países de acogida y las conclusiones sobre países en los que no existe, en general, riesgo grave de persecución han sido aceptadas por Alemania, condicionadas a la modificación de su Constitución, y por Dinamarca y los Países Bajos, condicionadas a una reserva de estudio parlamentario. Abuso del derecho de asilo, con vistas a salvaguardar el principio mismo de ese derecho.

xiii) Ha acogido asimismo con agrado el trabajo relativo a la emigración EsteOeste de los Grupos de Berlín y Viena y ha invitado al Grupo de Berlín a que elabore un proyecto de Resolución para someterlo a la aprobación de los Ministros.

xiv) Ha decidido acometer las cuestiones más generales en materia de migración establecidas en el programa de trabajo de Maastricht que excedan las responsabilidades directas de los Ministros encargados de las cuestiones de inmigración.

xv) Ha reconocido la importancia de analizar las causas de la presión migratoria y de estudiar las formas de suprimir las causas de los movimientos migratorios.

xvi) Ha acordado que el enfoque de la Comunidad y sus Estados miembros, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, se orientase e inspirase en los siguientes principios:

1- continuarán trabajando por el mantenimiento y la restauración de la paz, el pleno respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho, de forma que se reduzcan las

presiones migratorias que resultan de la guerra y de regímenes opresivos y discriminatorios;

2- se deberá alentar a las personas desplazadas a permanecer en la zona segura que esté más cerca de sus hogares, y la ayuda y la asistencia deberán encaminarse a proporcionar a dichas personas la seguridad y los medios necesarios para ello, sin perjuicio de admitirlas temporalmente también en el territorio de Estados miembros en casos de especial necesidad;

3- seguirán fomentando la liberalización del comercio y la cooperación económica con los países de emigración, estimulando con ello el desarrollo económico e incrementando la prosperidad en dichos países, y reduciendo así los motivos económicos de la emigración;

4- con el mismo fin, garantizarán que un importe adecuado de ayuda para el desarrollo se emplee de forma eficaz para fomentar un desarrollo social y económico sostenible, en particular para contribuir a crear puestos de trabajo y a mitigar la pobreza en los países de origen, con lo cual aumentarán su contribución a largo plazo para reducir la presión migratoria;

5- redoblarán sus esfuerzos comunes para luchar contra la inmigración ilegal;

6- si ha lugar, procurarán celebrar acuerdos bilaterales o multilaterales con países de origen o tránsito para asegurar que los inmigrantes ilegales puedan ser devueltos a sus países de origen, haciendo extensiva así la cooperación en este ámbito a otros Estados sobre la base de las buenas relaciones entre vecinos;

7- en sus relaciones con terceros países, los Estados miembros tendrán en cuenta la práctica utilizada en los mismos para readmitir a sus propios nacionales en caso de que sean expulsados de los territorios de Estados miembros;

8- incrementarán su cooperación para hacer frente al particular problema de las personas que huyen de conflictos armados y persecuciones de la antigua Yugoslavia. Declaran su intención de mitigar la situación de dichas personas mediante acciones apoyadas por la Comunidad y sus Estados miembros y destinadas a proporcionarles alojamiento y medios de subsistencia, incluida en principio la admisión temporal de personas en situación de especial necesidad, de acuerdo con las posibilidades nacionales y en el marco de una acción coordinada de todos los Estados miembros. Reafirman su creencia de que la carga financiera de las actividades de ayuda debe ser repartida de forma más equitativa entre la comunidad internacional;

xvii) El Consejo Europeo insta a los Estados miembros que aun no lo hayan hecho a ratificar el Convenio de Dublín en materia de asilo, como parte de su acción coordinada en el ámbito del asilo, entonces será posible ampliar dichas medidas en virtud de un convenio paralelo al Convenio de Dublín, dando prioridad a los países europeos vecinos cuando dichas medidas puedan ofrecer mutuas ventajas. El Consejo Europeo pide que se adopten las medidas necesarias para que el Convenio sobre Fronteras Exteriores pueda entrar en vigor en fecha próxima.

Apéndice C. Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951 (Extractos)

Las Altas Partes Contratantes, (...) Considerando que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados;

Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional; (...)

Artículo 1

Definición del término "refugiado"

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

(...) (2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores» no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

(5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

(...)

Artículo 2

Obligaciones generales

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes, que en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adaptadas para el mantenimiento del orden público.

Artículo 3

Prohibición de la discriminación

Los estados contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

Artículo 17

Empleo remunerado

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros. (...)

Artículo 32

Expulsión 1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público. (...)

Artículo 33

Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement") 1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. (...)

Artículo 34

Naturalización Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de tales trámites.

Artículo 35

Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas 1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención. (...)

PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS DE 1967

(Extractos)

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (denominada en lo sucesivo la Convención), sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951,

Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención,

Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite del 1° de enero de 1951, Han convenido en lo siguiente:

Artículo I

Disposiciones generales

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2° a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.
2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1° de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y..." y las palabras "...a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1°.
3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica. (...)

Apéndice D. Resolución 688 del Consejo de Seguridad, abril de 1991 (extractos)

El Consejo de Seguridad,

Consciente de las obligaciones y responsabilidades que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas en lo que respecta al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales,

Recordando lo dispuesto en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas,

Seriamente preocupado por los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí en muchas zonas de Irak, incluidos los perpetrados recientemente en zonas pobladas kurdas, que han generado una corriente masiva de refugiados hacia las fronteras internacionales y a través de ellas, así como incursiones trans-fronterizas, que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región,

Profundamente afectado por la magnitud de los sufrimientos humanos ocasionados (...),

Reafirmando el apoyo de todos los Estados Miembros al respeto de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política del Irak y de todos los Estados de la zona (...),

1. Condena los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí en muchas zonas del Irak, incluidos los perpetrados recientemente en zonas pobladas kurdas, cuyas consecuencias ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región;
2. Exige al Irak que, a fin de contribuir a eliminar la amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región, ponga fin inmediatamente a esos actos de represión, y expresa la esperanza en el mismo contexto de que se entable un diálogo abierto con miras a garantizar que se respeten los derechos humanos y políticos de todos los ciudadanos iraquíes;
3. Insiste en que el Irak conceda a las organizaciones humanitarias internacionales acceso inmediato a todos los que necesiten asistencia en todo el territorio del Irak, y que ponga a su disposición todos los medios necesarios a tal fin (...);