

Los movimientos de población en Asia: tendencias, actores y políticas

Caterina García y Pablo Pareja

Profesores de Relaciones Internacionales de la Universitat Pompeu Fabra

Resumen

El artículo analiza las tendencias, los actores y las políticas relativas a los movimientos de población en Asia. El actual fenómeno migratorio en el continente es el resultado de la evolución de patrones iniciados en los años setenta y consolidados a partir de los años noventa. Esta evolución ha contemplado el aumento progresivo del fenómeno, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, la diversificación de los actores implicados en la gestión del mismo y la combinación, aún incipiente, de las políticas gubernamentales unilaterales con prácticas cooperativas bilaterales y multilaterales. Por otra parte, el aumento y diversificación del volumen de inmigrantes se ha visto acompañado de las prácticas ilegales que se asocian a él a nivel internacional, tales como el contrabando de inmigrantes y el tráfico de personas, que convierten en más urgente el establecimiento de mecanismos de gestión multilateral.

Introducción

Los movimientos masivos de población, recurrentes a lo largo de la historia contemporánea de Asia, se han incrementado y diversificado en paralelo a la intensificación de los procesos económicos, políticos y sociales vinculados a la globalización. Así, los importantes cambios que en este ámbito estaba experimentando la región desde los años setenta se han acelerado a partir de los noventa. Este trabajo tiene como objetivo ofrecer una panorámica general de los patrones migratorios en Asia que refleje las principales dinámicas y actores implicados en las últimas décadas.

Las migraciones son un fenómeno multicausal en el que los diversos factores que confluyen en la decisión de las poblaciones de abandonar su lugar de origen son muy variados y se combinan entre sí. Las causas más habituales que convergen en esa decisión en las diferentes comunidades asiáticas son las económicas –disparidades en el nivel de desarrollo entre países unidas a las expectativas de mejora del nivel de vida de los ciudadanos de los países menos desarrollados–, las políticas –persecuciones, conflictos–, las situaciones de emergencia humanitaria provocadas por catástrofes naturales, o las demográficas –bajas tasas de natalidad en los países receptores de emigrantes y altas en

los emisores. En Asia, los movimientos de población de carácter laboral siguen siendo los más numerosos, pero los de carácter político y humanitario son los que mayor crecimiento han experimentado en las últimas décadas como consecuencia de la elevada conflictividad interna de muchos de los países de la zona. La mayor parte de estos desplazamientos se concentra en Asia Meridional. Atendiendo a la naturaleza de los emigrantes podemos distinguir, además, entre los voluntarios e involuntarios y entre los legales e ilegales. Ambas categorías se entrecruzan y algunas de sus resultantes (inmigrantes legales-involuntarios e ilegales voluntarios) se vinculan a conductas criminales objeto de control policial nacional e internacional (Desai, Holland y Kaldor, 2006:120). Estas categorías, que incluyen desde el contrabando de inmigrantes hasta el tráfico ilegal de personas (especialmente mujeres y niños), y que guardan estrecha conexión con otras actividades de las redes transnacionales del crimen organizado (tráfico de estupefacientes y terrorismo) constituyen un problema creciente en Asia que afecta no sólo a la seguridad nacional e internacional, sino también a la seguridad humana. Se estima que a principios de esta década el número de víctimas del tráfico humano en Asia oscilaba entre las 700.000 y los dos millones de personas, un tercio del total mundial, de las cuales un 10% procedía del Sudeste Asiático (el 60% mujeres y niños).

Al margen de su naturaleza y de las causas que los originan, los flujos de población generan consecuencias políticas, económicas y sociales sobre diferentes grupos de actores –los emigrantes, las poblaciones del país receptor, los estados, las empresas, los intermediarios y otros agentes económicos. Estas consecuencias pueden ser positivas o negativas según el actor, el lugar y la circunstancia pero, dada la magnitud del fenómeno, generan una problemática que es necesario gestionar. En Asia, hasta el momento el enfoque que ha predominado ha sido una aproximación gubernamental de carácter unilateral, combinada con episodios de cooperación bilateral y con la relevante participación de intermediarios públicos y privados. A pesar de esta tendencia mayoritaria, dado el carácter transnacional del fenómeno y de algunas de sus consecuencias, cada vez parece más imperativo desarrollar un enfoque regional multilateral. No obstante, las características y la tradición histórico-política de la región asiática han limitado los incipientes esfuerzos en esta dirección, que siguen siendo tímidos.

Con estas consideraciones iniciales en mente, y con el objetivo de aprehender la complejidad de las migraciones en Asia, el presente artículo se estructurará en tres apartados. El primero de ellos analizará las tendencias y características de los movimientos de población en Asia. En segundo lugar, asumiendo que las migraciones constituyen un fenómeno claramente transnacional que pone de manifiesto la proliferación de nuevos actores y dinámicas en la sociedad internacional contemporánea y la erosión de la soberanía estatal en su acepción clásica, se analizarán las políticas nacionales y las medidas multilaterales orientadas a gestionar el fenómeno. Finalmente, el tercer apartado recogerá las principales conclusiones y esbozará algunos escenarios de futuro en relación con los flujos migratorios en Asia y su conexión con la evolución de las relaciones internacionales en la región.

Tendencias de los movimientos de población en Asia

Los movimientos de población en Asia reflejan, desde los años setenta, tres tendencias o dinámicas principales: el crecimiento de los flujos migratorios, la transformación de los patrones anteriores y la consolidación del fenómeno.

El crecimiento ha operado tanto en la dimensión cuantitativa como cualitativa, y ha alcanzado una intensidad mayor que en otras regiones del planeta. En términos cuantitativos, el número de inmigrantes asiáticos ha pasado de 26,1 millones en 1970 a 33,9 millones en el año 2000 (IOM, 2005: 45). Se calcula que desde 1990 tan sólo las migraciones laborales han aumentado a un ritmo del 44% anual (Batistella, 2003). En términos cualitativos, se ha producido una diversificación de las categorías de migrantes: junto a la tradicional categoría de inmigrantes laborales no cualificados, en las últimas décadas han alcanzado un volumen significativo las de profesionales, refugiados y solicitantes de asilo. Varios de los cambios en las relaciones internacionales a partir de los años noventa han contribuido a este aumento y transformación del fenómeno migratorio en Asia. En primer lugar, la irrupción de la "nueva economía" de las tecnologías de la información y la comunicación asociada a la globalización ha favorecido la circulación de trabajadores cualificados en este sector. Aunque son mucho menos numerosos que los no cualificados, el impacto cultural y simbólico ha sido importante por cuanto reflejan un giro cualitativo: países tradicionalmente exportadores de mano de obra barata acceden al mercado laboral internacional por los canales habitualmente reservados a los países industrializados. En segundo lugar, la dinámica de la nueva regionalización asiática desarrollada a partir de los

años noventa, el llamado "regionalismo abierto", ha conllevado la proliferación de acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio, así como otros esquemas de cooperación, establecidos en el seno de foros como el de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), que han facilitado la movilidad de trabajadores. En tercer lugar, la conflictividad armada interna e internacional sigue siendo un rasgo definidor de la región que hace que el volumen de refugiados y de desplazados en Asia sea muy superior al de otras regiones. En este sentido, el ACNUR estima que la mitad de los refugiados y desplazados mundiales se encuentra en Asia (unos 10,3 millones de personas). Finalmente, en cuarto lugar, la compresión simbólica del tiempo y el espacio que acompaña a la globalización acerca a las diferentes regiones del mundo, favoreciendo y facilitando los movimientos de población de otra categoría, también creciente entre los países asiáticos: la de aquellos que salen a cursar estudios en el extranjero. Los estudiantes asiáticos constituyen ya importantes minorías en las universidades estadounidenses, australianas, neozelandesas o británicas, siendo los principales países emisores China, Japón, Corea del Sur, India, Singapur, Malasia, Tailandia e Indonesia.

Además de diversificarse, el fenómeno se ha transformado. La transformación ha tenido lugar en cuatro direcciones. En primer lugar, han aumentado las migraciones intracontinentales por encima de los flujos migratorios hacia otras regiones del planeta. Tradicionalmente las migraciones asiáticas se dirigían hacia Oriente Medio y hacia Norteamérica, Europa y Australia. Sin haberse interrumpido estos flujos, otros de nuevo signo han devenido más relevantes. El patrón de diversificación opera en un doble

"La conflictividad armada interna e internacional sigue siendo un rasgo definidor de la región que hace que el volumen de refugiados y de desplazados en Asia sea muy superior al de otras regiones"

sentido, en cuanto a la dirección de los flujos y en cuanto a la composición de los mismos, y está relacionado con las necesidades económicas, tanto de emisores como de receptores, y con las políticas migratorias de ambos. Como hemos visto, el inicio de los grandes flujos de inmigración asiática se remonta a los años setenta cuando la mayoría de inmigrantes procedían de Asia Meridional (India y Pakistán) y se dirigían a los países del Golfo Pérsico, donde trabajaban como mano de obra barata en el sector de la construcción, en creciente expansión tras el aumento de los precios del petróleo. Entre mediados de los años setenta y los noventa los emigrantes asiáticos en Oriente Medio pasaron de 2 a 8 millones (IOM, 2005:105). La aplicación de políticas migratorias restrictivas por parte de los países del Golfo coincidió con la apertura de oportunidades en Asia Oriental y en el Sudeste Asiático que siguió al desarrollo económico de Japón y al despertar de los tigres asiáticos, y que se tradujo en la flexibilización de las políticas migratorias anteriores, que imponían cuotas y restricciones a la inmigración por

países y por sectores. Así, por ejemplo, a partir de 1978, ante las necesidades de su creciente economía, Singapur, que anteriormente sólo había admitido a inmigrantes malayos, abrió sus fronteras a los de Bangladesh, India, Indonesia, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia, y en 1984 a los de Hong Kong, Macao, Corea del Sur y Taiwan (Bastistella, 2003:5). Esta tendencia alcanzó su punto álgido en los años noventa, momento a partir del cual puede empezar a hablarse de la emergencia de un mercado laboral regional.

Otro factor fundamental a tener en cuenta en la diversificación y direccionalidad de los flujos ha sido el papel de los intermediarios en el proceso de migración. En casi todos los países asiáticos es común que el proceso de reclutamiento de trabajadores extranjeros se lleve a cabo a través de agentes públicos o privados que actúan bajo licencia del gobierno y que son los encargados de contratar a los trabajadores. Estos mediadores prestan sus servicios a los empleadores (a quienes procuran los trabajadores que necesitan) y a los empleados (a quienes procuran un lugar de trabajo). En realidad, los emigrantes no deciden libremente a dónde van y en qué trabajan, sino que sus decisiones vienen mediatizadas por las posibilidades y facilidades que les brinda la intervención de estos agentes. En relación a las cuestiones de seguridad humana a las que aludíamos anteriormente cabe señalar que esta práctica, de la que difícilmente pueden escapar los trabajadores, da lugar a situaciones de explotación humana y financiera que requeriría la intervención de los poderes públicos. Sin embargo, ante su inhibición, los impulsos de denuncia y los intentos reguladores desarrollados hasta la fecha han sido protagonizados por actores de la sociedad civil (ONG internacionales y otros grupos de defensa de los derechos de los inmigrantes).

En segundo lugar, se ha producido la desregionalización del fenómeno migratorio asiático. En los años setenta y ochenta, las diferentes subregiones asiáticas eran percibidas como fijas y estancas respecto a la emisión o recepción de emigrantes: Asia del Sur era considerada un espacio exportador de inmigrantes y el Noreste Asiático se concebía como un espacio de destino, mientras que el Sudeste Asiático era tanto emisor como receptor. Esta simplificación ya no es posible. En las últimas décadas los flujos migratorios han borrado las diferencias entre unas subregiones y otras, y dentro de cada una de ellas han aparecido nuevas dinámicas y patrones migratorios. En este sentido, la desregionalización se entiende aquí como un proceso doble que incluye tanto la desaparición de las relaciones migratorias unidireccionales entre las diferentes subregiones asiáticas como la diversificación de los flujos migratorios dentro de cada una de ellas. En

términos prácticos, esta desregionalización se traduce en la pérdida de importancia de las subregiones asiáticas como unidades de análisis del fenómeno migratorio.

En tercer lugar, se ha producido una creciente feminización del fenómeno migratorio en Asia, más intensa en el ámbito de las migraciones laborales y del tráfico ilegal de personas. En 2002 había 1,4 millones de mujeres trabajando ilegalmente en las siete economías mayores importadoras de trabajadores de la región (Singapur, Malasia, Hong Kong, Taiwan, Japón y Corea del Sur) y se estimaba

“ En casi todos los países asiáticos es común que el proceso de reclutamiento de trabajadores extranjeros se lleve a cabo a través de agentes públicos o privados que actúan bajo licencia del gobierno (...) En realidad, los emigrantes no deciden libremente a dónde van ”

que cerca de 600.000 más lo hacían ilegalmente (Yamanaka, 2005:2), lo que representaba un tercio del total de emigrantes de la región. La Organización Internacional para las Migraciones (IOM) estima que a inicios de esta década las mujeres representaban el 47% de los emigrantes en Asia (IOM, 2005:109), sin tener en cuenta a las trabajadoras asiáticas en Oriente Medio. Esta tendencia se inició en los años ochenta y sigue el patrón de migración intraregional: la mayoría de mujeres emigrantes proceden del Sudeste Asiático (principalmente de Filipinas, Singapur y Tailandia) y trabajan en Asia Oriental. La mayoría lo hace, además, en trabajos poco cualificados (sector doméstico, cuidado de enfermos, ancianos y niños, sector manufacturero poco cualificado e industria del ocio –eufemismo de trabajadoras del sexo–). Yamanaka, en su trabajo sobre la feminización de la migración en Asia, señala que se han producido tres importantes cambios en las migraciones asiáticas de mujeres. El primero es *la diversificación étnica*: han penetrado en el mercado laboral internacional mujeres de países que antes no exportaban fuerza laboral femenina (vietnamitas, tailandesas y camboyanas, entre otras). Esta tendencia no obedece a un aumento de la demanda en términos numéricos, sino en términos cualitativos. Se buscan nuevas categorías de trabajadoras: menos caras, más dóciles y menos concienciadas de sus derechos (Yamanaka, 2005). El segundo cambio se refiere a la prolongación de los períodos de empleo y residencia en los países de acogida, hasta hace poco muy breves y limitados por las autoridades nacionales. La prolongación de la residencia tiene que ver con los arreglos matrimoniales de nacionales con extranjeras en lugares como Japón, Corea del Sur o Taiwan, en los que hay una gran población masculina soltera. En Japón y Corea del Sur se favorecen los matrimonios con las extranjeras sobre la base de los vínculos de sangre (brasileñas, descendientes de emigrantes japoneses y chinas, descendientes de coreanos). El tercer cambio es el aumento de las actividades no gubernamentales de protección de los derechos de las inmigrantes para hacer frente a la ausencia de mecanismos gubernamentales y a la creciente explotación no sólo laboral, sino

física y psicológica a la que son sometidas muchas mujeres inmigrantes. Las prácticas explotadoras son más frecuentes en este colectivo debido a que los trabajos que desempeñan se realizan en situaciones individualizadas (en algunos casos, de práctico aislamiento), especialmente en el servicio doméstico y en la industria del ocio.

Por último, se ha generado un ascenso gradual de los flujos migratorios internos en algunos países de Asia, que coexisten con un marco más general de movimientos migratorios intracontinentales. China es un caso paradigmático ya que se estima que, entre 1980 y 2020, los movimientos migratorios campo-ciudad habrán afectado a cerca de 500 millones de personas. Esta tendencia convive con la exportación de emigrantes (China sigue siendo uno de los mayores exportadores), la aceptación progresiva de trabajadores extranjeros en China y las políticas de captación de inversión de las comunidades chinas en el extranjero.

En cuanto a la consolidación de los nuevos patrones del fenómeno migratorio asiático, se puede afirmar que éste se ha convertido en un fenómeno estructural y ya no meramente coyuntural (Batistella, 2003) gracias a diversos factores tales como la mayor estabilidad económica del continente asiático en las últimas dos décadas, el aumento de las barreras a la inmigración de los tradicionales países receptores de Occidente, o las asimetrías entre el grado de desarrollo y el crecimiento económico de los diferentes países de Asia. Por una parte, los países receptores de emigrantes se han convertido en dependientes de la mano de obra extranjera, especialmente en el sector de la construcción, en el agrícola y en las industrias manufactureras. Así, por ejemplo, en Singapur, seis de cada diez trabajadores del sector de la construcción son extranjeros. Por otra parte, aunque la inmigración no tiene un impacto directo sobre la pobreza, ya que los sectores más desfavorecidos de la población carecen de los recursos y habilidades mínimos para emigrar, ésta tiene un efecto directo sobre las economías de los países emisores. No sólo los trabajadores, sino también las economías nacionales de los países de procedencia, son dependientes de las remesas de los emigrantes que, según proyecciones del Fondo Monetario Internacional, constituyen una cifra superior al total de la Ayuda Oficial al Desarrollo. El peso de las remesas es muy significativo en algunos países como Indonesia o Filipinas (Inglis, 2005): en éste último el volumen de las remesas de sus emigrantes es mayor que toda la inversión extranjera que recibe el país y constituye el

“ Se ha producido una creciente feminización del fenómeno migratorio en Asia, más intensa en el ámbito de las migraciones laborales y del tráfico ilegal de personas ”

“ Aunque la inmigración no tiene un impacto directo sobre la pobreza, ya que los sectores más desfavorecidos de la población carecen de los recursos y habilidades mínimos para emigrar, ésta tiene un efecto directo sobre las economías de los países emisores (...) dependientes de las remesas de los emigrantes ”

8,2% del PNB (datos disponibles en 1999). El Informe de 2005 de la Oficina Mundial para las Migraciones concluye que las remesas son importantes también como efecto compensador de la “ fuga de cerebros ” de los países emisores de emigrantes. Batistella, en su trabajo sobre la inmigración en Asia, señala que en este giro estructural interviene también la que él llama la “ dimensión cultural ”: la población y los gobiernos han interiorizado la inmigración como un mecanismo de creación de riqueza y de mejora social, y no renuncian a él aunque las condiciones en el país de acogida empeoren (Batistella, 2003). El mantenimiento del volumen de inmigrantes tras las crisis asiáticas corrobora esta tendencia.

Actores y respuestas frente a la inmigración en Asia

La participación de diferentes actores y sus respuestas ante los movimientos de población en Asia ponen de relieve dos fenómenos que, de forma más general, han caracterizado la evolución de la sociedad internacional contemporánea a lo largo de las últimas décadas. El primero de ellos es la proliferación de nuevos actores no estatales en el escenario internacional, tanto dentro como fuera de las fronteras de los países, y las consiguientes dificultades de los estados para cumplir con las funciones tradicionalmente asociadas a la soberanía, en especial en relación con la provisión de seguridad. Desde 1970, la región asiática ha sido testigo del creciente impacto de los movimientos de población en las agendas políticas nacionales y, al mismo tiempo, de la emergencia de nuevos actores no estatales en el diseño de políticas migratorias, su gestión y la prestación de servicios a las comunidades de inmigrantes. Duchacek, Latouche y Stevenson se han referido a los movimientos migratorios como “ perforadores de la soberanía estatal ” por cuanto debilitan las fronteras estatales y cuestionan la tradicional primacía de los estados en las relaciones internacionales (Duchacek, Latouche y Stevenson: 1988). En el caso de Asia, no obstante, es importante destacar que los inmigrantes sólo han erosionado parcialmente la soberanía de los estados. Aunque los movimientos de población han incrementado la porosidad que acompaña a las fronteras asiáticas, los nuevos actores que participan en el diseño de las políticas migratorias no siempre han operado al margen o en contra de los Estados, sino que han contribuido al desarrollo y apli-

cación de sus decisiones, contrarrestando así el efecto perforador de los inmigrantes.

El segundo fenómeno se refiere a la coexistencia, cada vez más frecuente, de políticas unilaterales, iniciativas bilaterales y multilaterales en la aproximación de los distintos actores a realidades transnacionales como los movimientos de población. En el contexto de Asia, como ya mencionamos anteriormente, el fenómeno está asociado al carácter abierto del

regionalismo asiático de los años noventa y a la persistencia de algunos patrones tradicionales como, por ejemplo, el inhibicionismo político de Japón en los foros internacionales o la resistencia de China a las prácticas multilaterales, si bien esta prevención se ha debilitado en los últimos años.

En relación con los actores, Asia ha asistido al incremento gradual, tanto en número como en influencia, de actores no gubernamentales sin ánimo de lucro, entidades regionales y locales, empresas transnacionales y organizaciones intergubernamentales con algún tipo de influencia sobre los retos asociados a los movimientos de población. Desde mediados de los años noventa, además, la región ha sido testigo de la emergencia de una comunidad epistémica integrada por diferentes especialistas en temas migratorios y que encuentra su plasmación más evidente en la Red de Investigación sobre Migración en Asia y el Pacífico (APMRN) dentro del programa MOST de la UNESCO. Estos nuevos actores han desempeñado tres funciones principales: en primer lugar, la asistencia a los órganos gubernamentales en el estudio y diseño de políticas migratorias; en segundo lugar, la prestación de servicios concretos a los inmigrantes, tales como la búsqueda de trabajo en el extranjero, la contratación o la gestión de los visados; y, por último, la protección y prestación de ayuda a los inmigrantes que sufren los abusos y explotación asociados al tráfico ilegal de personas. En conjunto, la diversidad de actores ha servido para reforzar la posición de este fenómeno en las agendas estatales, pero también ha dado lugar a una red

compleja de entidades con objetivos y actividades a menudo solapados y, en ocasiones, contradictorios. Con el objetivo de identificar estos actores y evitar tales ineficiencias, en 2002 la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) publicó *An Index to Migration Management in the International System*, el cual incluye un listado de las organizaciones de Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales, los procesos de consulta regional, las instituciones regionales y las entidades estatales que participan de forma activa en la

“ Aunque los movimientos de población han incrementado la porosidad que acompaña a las fronteras asiáticas, (...) [también] han contribuido al desarrollo y aplicación de [las decisiones de los Estados], contrarrestando así el efecto perforador de los inmigrantes.”

“ La diversidad de actores ha servido para reforzar la posición de este fenómeno en las agendas estatales, pero también ha dado lugar a una red compleja de entidades con objetivos y actividades a menudo solapados y, en ocasiones, contradictorios.”

gestión de las migraciones (IOM, 2002). Este informe no incluye a las empresas y organizaciones no gubernamentales que, en Asia, también juegan un papel destacado, pero sí resulta ilustrativo de la multiplicidad de actores involucrados en los movimientos de población, sus diferentes actividades y los instrumentos que emplean.

La creciente participación de actores no estatales en cuestiones relacionadas con los movimientos de población presenta, por otra parte, dos característi-

cas fundamentales. En primer lugar, se trata de una realidad asimétrica que no opera con la misma intensidad en todos los países asiáticos. Así, el número de organizaciones no gubernamentales relacionadas con temas migratorios en Filipinas o India supera con creces el de otros estados como Nepal, Myanmar o Camboya. Esta asimetría responde al grado de desarrollo económico de cada país, pero también a su propia idiosincrasia nacional, la situación política del mismo y las diferentes problemáticas que viven sus emigrantes. A modo de ejemplo, el hecho de que Filipinas exporte el mayor número de trabajadoras de servicio doméstico, que, como se ha mencionado, es uno de los grupos más expuestos a abusos y explotaciones, ha propiciado una intervención más activa del gobierno. En segundo lugar, el aumento de la participación de estos actores no ha irrumpido con igual fuerza en todas las áreas o dimensiones relacionadas con las migraciones. El número de foros multilaterales u organizaciones no gubernamentales centrados en la lucha contra el tráfico de personas es muy superior al de actores internacionales especializados en los problemas de los inmigrantes laborales, si bien estos últimos constituyen la mayor parte del total de inmigrantes en la región. Esta aparente contradicción se explica por la importancia que juegan las remesas de los inmigrantes laborales en las economías

nacionales, una importancia que ha favorecido la resistencia de los estados al aumento del número y la diversidad de actores implicados en su gestión. En general, no obstante, a esta disparidad han contribuido también otros factores tan diversos como

el grado de sensibilidad asociado a cada dimensión migratoria o los intereses particulares de los actores.

Por último, antes de adentrarnos en las respuestas formuladas por los diferentes actores ante los movimientos de población, conviene destacar que no todos los estados han seguido un mismo patrón organizativo. Algunos países como Bangladesh, Pakistán, Filipinas o Japón han optado por la creación de órganos especializados e integrados en la

Administración estatal, mientras que otros como Nepal o Indonesia se han decantado por estructuras menos especializadas y más descentralizadas. Al mismo tiempo, si bien Filipinas o Japón han abierto las puertas a la gestión de cuestiones asociadas con la inmigración por parte de agencias privadas al servicio de los gobiernos, las autoridades de Pakistán o Bangladesh han mantenido la gestión pública.

En cuanto a las respuestas ofrecidas por los diferentes actores, las políticas nacionales merecen especial atención. Como ha señalado Castles, en el marco de los movimientos de población en Asia los Estados siguen siendo, en último término, los principales actores y los que inciden de forma más evidente en la situación y las condiciones de vida de los inmigrantes (Castles: 2001). En las últimas décadas, no obstante, estas políticas nacionales se han visto acompañadas de iniciativas bilaterales y de diversos esfuerzos multilaterales, bien en el seno de organizaciones regionales ya existentes, bien a modo de foros informales de diálogo y cooperación. Con todo, las estrategias unilaterales han mantenido su centralidad como consecuencia de la negativa de los estados a perder parcelas de soberanía, las dificultades tradicionales para la cooperación en Asia y el efecto del llamado “mito de la transitoriedad”, esto es, la persistencia de una visión de los movimientos de población como un fenómeno coyuntural a pesar del carácter estructural que, como hemos señalado, éste ha adquirido en los últimos años. Las políticas nacionales, además, se han caracterizado por el carácter *ad hoc* y la divergencia, aunque muchas de ellas se han vertebrado en torno al concepto de cuotas y, en general, la inmigración de trabajadores ha sido objeto de mayor atención que otras dimensiones del fenómeno migratorio.

En relación con las políticas migratorias relativas a trabajadores, Inglis ha sugerido una clasificación que, en el caso de Asia, incluye dos categorías diferentes y refleja tanto la necesidad estatal de hacer frente al “efecto perturbador” de la globalización sobre los movimientos migratorios, es decir, su creciente vinculación con la seguridad, como su heterogénea posición *vis-à-vis* con los movimientos de población en la región (Inglis, 2005: 5). La primera categoría, en la que se incluirían países para los que las remesas de trabajadores en el extranjero juegan un papel muy destacado en sus economías, se caracterizaría por la búsqueda de mecanismos para facilitar el acceso de sus ciudadanos a otros países y el énfasis en la protección de sus ciudadanos en el extranjero frente a la explotación. Pertenecerían a este grupo los casos de Indonesia y Filipinas, países en que los gobiernos han desempeñado un activo papel en la gestión de la inmigración mediante la negociación de acuerdos con otros estados, la prestación de servicios a sus ciudadanos en el extranjero, el fortalecimiento de los vínculos entre éstos y sus lugares de origen y la puesta en marcha de medidas para facilitar su retorno (Go: 2002).

La segunda categoría englobaría a aquellos estados cuyo crecimiento económico está fuertemente asociado a los trabajadores inmigrantes que se desplazan durante un período corto de tiempo. La respuesta de estos países, entre los que se contarían Singapur, Malasia y Corea del Sur, consistiría en la aprobación de políticas que dificultan el asentamiento permanente de los inmigrantes y que limitan sus derechos durante su estancia en el país. Tales políticas estarían orientadas a garantizar que los ciudadanos, no los inmigrantes, son los principales beneficiarios del desarrollo y el crecimiento económico.

Desde 1990, los países asiáticos han combinado sus políticas nacionales con otras iniciativas bilaterales y multilaterales, aunque éstas han jugado un papel residual y, en general, su grado de desarrollo ha sido menor. Dentro de los esfuerzos bilaterales, aquéllos orientados a la fijación de cuotas entre estados emisores de trabajadores emigrantes y estados receptores, como el acuerdo suscrito por Indonesia y Malasia en 1984, constituyen el grupo más numeroso. Con todo, cada vez son más frecuentes los convenios bilaterales para el control del tráfico ilegal de inmigrantes o la prevención de la explotación de inmigrantes. Así, por ejemplo, Filipinas y Malasia han firmado un convenio para el intercambio de oficiales de policía y la persecución de actividades delictivas relacionadas con el tráfico ilegal de inmigrantes. De forma similar, Laos y Tailandia o Vietnam y Camboya han llevado a cabo negociaciones para aumentar la cooperación bilateral en la subregión del Mekong y prevenir el tráfico ilegal de personas.

La última década también ha sido testigo de la aparición de algunas iniciativas multilaterales que, con diferente intensidad según las modalidades de inmigrantes, han intentado hacer frente a los retos asociados a los movimientos de población en Asia. Este es el caso de la gestión del tráfico de personas en el continente. En 1995, más de treinta países asiáticos establecieron las Consultas Asia-Pacífico sobre Refugiados, Personas e Inmigrantes Desplazados (APC), un foro intergubernamental orientado a promover el diálogo y a explorar fórmulas para incrementar la cooperación en el ámbito de los movimientos de población. En clara sintonía con el “regionalismo abierto” al que ya hemos hecho referencia y con el llamado “estilo ASEAN”, caracterizado por el elevado grado de flexibilidad, la baja institucionalización y la preferencia por el consenso, el foro se estructuró a partir de reuniones informales y del carácter no vinculante de los acuerdos alcanzados, y sólo a partir de 1998 se dotó de una Secretaría de sede rotatoria. Un año después de la creación de APC, en 1996, diecisiete países asiáticos pusieron en funcionamiento el “Proceso de Manila” con el objetivo de discutir la inmigración irregular y el tráfico de personas en la región. Ese mismo año se creó también la Conferencia de Directores para la Inmigración en el Pacífico (PIDC), otro

foro que reúne a las agencias oficiales que gestionan las cuestiones asociadas a la inmigración en algunos estados de la región y que goza de estatus consultivo en las reuniones anuales de APC. Este segundo foro tiene por objetivo promover la cooperación multilateral y facilitar el intercambio de información. La Declaración de Bangkok se sumó a estos esfuerzos en 1999, haciendo un llamamiento a la cooperación para el control de la inmigración irregular. En una dirección similar, varios países asiáticos firmaron en 2001 el Protocolo adicional de la Convención de Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional. Impulsados por los atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y de 12 octubre de 2002 en Bali, otro grupo de estados asiáticos inició un año más tarde el "Proceso de Bali", una conferencia interministerial dedicada a combatir el contrabando, el tráfico de personas y el crimen transnacional. Con una orientación diferente, más vinculada a la regulación de los trabajadores inmigrantes, en 2003 diez países asiáticos iniciaron el "Proceso de Colombo".

Los principales objetivos de este mecanismo consultivo son la protección de los trabajadores inmigrantes y los servicios que se les ofrecen, la optimización de los beneficios obtenidos a partir de la migración de trabajadores, el fortalecimiento institucional y la cooperación interestatal. En un marco geográficamente más amplio, algunos países asiáticos han participado también en otras iniciativas como el "Proceso de Berna", la Comisión Global para las Migraciones Internacionales u otros foros auspiciados desde instituciones pertenecientes al entramado de Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones. Con todo, es importante destacar que la participación de los estados asiáticos en tratados internacionales sobre temas migratorios ha sido escasa. Así, por ejemplo, tan solo cinco países asiáticos han ratificado en la actualidad la Convención de 1990 para la protección de los derechos de todos los trabajadores inmigrantes y los miembros de sus familias.

Las principales organizaciones regionales asiáticas también han reaccionado a la transformación y consolidación del fenómeno migratorio en Asia, aunque sus respuestas han sido discretas. ASEAN, por ejemplo, que reúne a diez de los once países del Sudeste Asiático y que, pese a sus limitaciones, constituye el proceso de integración más avanzado en el continente, adoptó un Plan de Acción para la Cooperación en Asuntos de Inmigración en 2002. Este plan definió cuatro áreas principales de actuación: la facilitación de los flujos de

inmigrantes cualificados y profesionales en la región; el establecimiento de mecanismos e infraestructuras para facilitar los viajes en la región; el fortalecimiento de la colaboración regional en la lucha contra el tráfico y los crímenes contra mujeres y niños; y el aumento y mejora de la capacidad regional para hacer frente al crimen transnacional. También en 2002 la Asociación para la Cooperación Regional de Asia del Sur (SAARC) adoptó una Convención regional para prevenir y combatir el tráfico de mujeres y niños dedicados a la prostitución que aún no ha entrado en vigor. La atención prestada a estas cuestiones por el foro

" Tan solo cinco países asiáticos han ratificado en la actualidad la Convención para la protección de los derechos de todos los trabajadores inmigrantes y los miembros de sus familias de 1990 "

APEC y por la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS) ha sido menor. Ello se explica por la centralidad que otorgan estas iniciativas a las cuestiones económicas y, en menor medida, a la seguridad,

pero también por la mayor heterogeneidad de sus integrantes. De cualquier modo, las características comunes a todas las iniciativas multilaterales mencionadas son el carácter voluntario de la cooperación y la consideración del diálogo como un requisito previo para la eventual adopción de medidas regionales en materia de inmigración. Junto a estas iniciativas, además, conviene destacar que de forma más reciente ha emergido un *second track* regional o vía no oficial de la que forman parte organizaciones no gubernamentales y expertos independientes y cuya función principal consiste en la realización de estudios y la asistencia a los foros y organizaciones regionales en materia de políticas migratorias. Un actor de esta segunda vía sería, por ejemplo, la ya mencionada Red de Investigación sobre Migración en Asia y el Pacífico (APMRN).

En definitiva, las estructuras políticas y administrativas existentes en Asia para la gestión de políticas centradas en los movimientos de población presentan ciertas limitaciones, especialmente en relación a la ausencia de una respuesta omnicompreensiva y coordinada que integre todas las dimensiones asociadas a este fenómeno. La falta de mecanismos que armonicen las políticas nacionales con las iniciativas bilaterales y los procesos multilaterales también plantea algunos problemas, así como la debilidad de los instrumentos orientados a la implementación efectiva de los diferentes acuerdos y medidas adoptados. Estos factores determinan que, con carácter general, la respuesta asiática frente a los movimientos de población presente aún en el siglo XXI un cierto carácter *ad hoc* y que el diseño y la regulación de

" En diciembre de 2003 un grupo de estados, bajo el impulso del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, estableció la Comisión Global sobre las Migraciones Internacionales con el mandato de formular una respuesta comprehensiva y global. "

las cuestiones migratorias siga estando más supeditado a consideraciones económicas o de seguridad que a una

voluntad firme de afrontar los retos que plantea este creciente fenómeno transnacional.

Reflexiones finales: los movimientos de población en Asia, un tema de la agenda regional y global

Migraciones internacionales

- En 2005 había 200 millones de emigrantes internacionales, de los cuales 9,2 eran refugiados.
- El 3% de la población mundial es inmigrante.
- El volumen de emigrantes ha crecido de 175 millones en treinta años.
- El 46,8% de los emigrantes son mujeres.
- El 60% de los emigrantes viven en el mundo industrializado.
- Las remesas oficiales de los emigrantes ascendieron a 150 mil millones de \$ en 2004.
- Se calcula que otros 300 mil millones de \$ fueron enviados informalmente.
- El país desde el que más remesas oficiales se envían es Estados Unidos (28 millones de \$ por año).
- Se estima que entre 2,5 y 4 millones de personas emigran ilegalmente cada año.
- El tráfico de personas oscila entre 600.000 y 800.000 personas al año.

Migraciones en Asia

- En Asia hay 49,9 millones de emigrantes, el equivalente al 1,4% de su población.
- Sólo India recibe el 3,6% de los emigrantes internacionales.
- El 47% de los emigrantes en Asia son mujeres.
- La diáspora china está estimada en 35 millones de personas.
- La diáspora india está estimada en 20 millones de personas.
- La diáspora filipina está estimada en 7 millones de personas.
- Filipinas es uno de los tres países mayores receptores de remesas (8,4 mil millones de \$ en 2004).
- Asia alberga a la tercera parte de los refugiados mundiales.
- Los refugiados representan el 23% de los emigrantes internacionales en Asia.
- Pakistán es el país que recibe más refugiados (11% del total).
- En India viven unos 20 millones de emigrantes irregulares.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de GCIM (2005)*

Las migraciones se han convertido en un tema central de la agenda política global que los estados comparten con otros actores de la sociedad civil por sus vínculos con el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad. Conscientes de la necesidad de establecer mecanismos de gobernanza en este ámbito, en diciembre de 2003 un grupo de estados, bajo el impulso del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, estableció la Comisión Global sobre las Migraciones Internacionales con el mandato de formular una respuesta comprensiva y global. El informe de esta Comisión (GCIM, 2005) nos brinda algunos principios y recomendaciones que pueden ser aplicados a la región asiática:

- En un mercado laboral globalizado, la emigración debería ser una opción, no una necesidad y, por tanto, aquellos que emigren deberían poder hacerlo de forma legal y entrar en el mercado laboral internacional con garantías, dejando de ser considerados una amenaza ya que su fuerza de trabajo y sus capacidades son necesarios para los países y las economías de acogida;
- En este sentido, el papel que los emigrantes desempeñan en el desarrollo de los países receptores debería ser reconocido e integrado como parte de las estrategias de desarrollo nacionales, regionales y globales;
- Los estados deberían complementar su derecho a determinar quién entra y quién permanece en su territorio con el deber de proteger los derechos de los emigrantes y, en consecuencia, deberían luchar contra la inmigración ilegal y las prácticas de explotación asociadas;
- Las autoridades, los empleadores y los miembros de la sociedad civil deberían trabajar conjuntamente para favorecer el proceso de integración de los emigrantes;
- Se deberían desarrollar marcos normativos que regulen las migraciones internacionales y protejan los derechos humanos de los emigrantes; y
- Se deberían incrementar los mecanismos de gobernanza en materia de migraciones internacionales sobre la base de la mejora de la coherencia de las políticas migratorias nacionales con la normativa internacional y de la cooperación entre estados a nivel regional y entre estados y organizaciones internacionales a nivel global.

A lo largo de nuestra reflexión hemos observado cómo, en el transcurso de las últimas tres décadas, los movimientos de población en Asia han experimentado un proceso de crecimiento, transformación y consolidación. El crecimiento ha sido tanto en el volumen como en la diversidad de las categorías de inmigrantes. La transformación se ha construido sobre cuatro elementos: el aumento de las migracio-

nes intracontinentales, la desregionalización del fenómeno migratorio asiático, la feminización de los movimientos de población y el ascenso gradual de los flujos migratorios internos en algunos países asiáticos. Por último, la consolidación ha convertido el fenómeno migratorio en una realidad estructural. Junto a estas tendencias, hemos constatado también la irrupción de los movimientos de población como un actor internacional capaz de erosionar parcialmente la soberanía estatal y la aparición de nuevos actores no estatales en el diseño, gestión e implementación de políticas migratorias. Esta mayor diversidad en el número y el tipo de actores, no obstante, no ha roto con la preeminencia de las políticas nacionales unilaterales en la aproximación al fenómeno migratorio en Asia. A pesar de la gradual puesta en marcha de iniciativas bilaterales y multilaterales que conviven con las políticas unilaterales de los estados, éstas siguen constituyendo la principal fuente para la búsqueda de soluciones a los retos asociados al fenómeno transnacional de la inmigración.

Analizada la situación y partiendo de los principios generales definidos por la Comisión Global para las Migraciones podemos sugerir que, dado el carácter estructural del fenómeno migratorio en Asia, sería necesario articular mecanismos más coherentes de gestión multilateral del fenómeno. Los estados asiáticos, por razones históricas y de cultura política, son muy celosos de su soberanía, pero si las migraciones dejaran de ser consideradas una amenaza al Estado y pasaran a ser entendidas como un factor contribuyente al desarrollo de las economías nacionales, quizá sería posible dedicar mayor atención a las cuestiones de seguridad humana asociadas a los movimientos de población ilegales y forzados. El enfoque debería pasar de defensivo a responsable para con los inmigrantes. La dinámica general de las relaciones internacionales asiáticas nos permite un moderado optimismo al respecto. El optimismo proviene del hecho de que la región se está integrando económicamente y está avanzando de forma progresiva hacia la gestión multilateral de los temas de la agenda regional y global. La regionalización económica existente, reforzada por la creación de áreas de libre comercio, hará que el movimiento de personas vaya en aumento. Por otra parte, se están venciendo viejas inercias y tabúes que años atrás parecían insalvables, tales como la discusión informal multilateral de temas de seguridad regional. Las grandes potencias de la región, además, están reorientando sus políticas exteriores hacia una mayor cooperación: China, históricamente contraria a los foros multilaterales, está participando de todos los foros regionales desde mediados de los años noventa, y Japón está dotando de un perfil más firme a su política exterior. En otro orden de cosas, la cada vez mayor implicación de grupos y colectivos de la sociedad civil en la protección de los derechos

“Dado el carácter estructural del fenómeno migratorio en Asia, sería necesario articular mecanismos más coherentes de gestión multilateral del fenómeno.”

humanos de los inmigrantes es otra razón para el optimismo. La moderación viene del ritmo que caracteriza a las reformas políticas en la región, un ritmo

lento que no parece adecuado a la velocidad de las transformaciones de los procesos migratorios y a la urgencia de los problemas que generan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATISTELLA, G. (2003), “International migration in Asia”, en ESCAP, *Migration Patterns and Policies in the Asian And Pacific Region*, Asian Population Series n° 160, Nueva York: Naciones Unidas, pp. 1-34.
- CASTLES, S. (2001), “International migration and the nation-state in Asia”, en M.A.B. Siddique (ed.), *International Migration in the 21st Century*, Cheltenham: Edward Elgar.
- DESAI, M., HOLLAND, F. y KALDOR, M. (2006), “The movement of labour and global civil society”, en Glasius, M., Kaldor, M. y Anheier, H. (eds.), *Global Civil Society 2005/6*, Londres: Sage, pp.120-137.
- DUCHACEK, I., LATOUCHE, D. y STEVENSON, G. (1988), *Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments*, Westport: Greenwood Press.
- Global Comisión on International Migration (2005), *Migration in an interconnected world: New directions for action*, Ginebra: GCIM.
- GO, S. (2002), “The Philippines. Migration and the Labour Market in Asia: Recent Trends and Policies”, París: OECD.
- INGLIS, C. (2005), “Migration Without Borders: the Asia-Pacific in an Uncertain World”, París: UNESCO, SHS/2005/MWB/8.
- International Organization for Migrations (2002), “An Index to Migration Management in the International System”, en *Integration Migration Policy Road Map: Enhancing Understanding and Enhancing Co-operation*, Ginebra: IOM, Reunión del Grupo Piloto de la OIM, 30 de abril de 2002.
- International Organization for Migrations (2005), *World Migration 2005: Cost and Benefits of International Migration*, Ginebra: OIM.
- YAMANAKA, K. (2005), “Feminised migration in East and Southeast Asia: Labour Mobility and Interdependence”, *working paper* presentado en la IEAS Conference, *Remaking Economic Strengths in East Asia: Dealing with the Repercussions of Increased Interdependence*, 8-9 de abril de 2005.