

LAS NUEVAS TENDENCIAS EN LA POLÍTICA MUNDIAL Y SU IMPACTO EN LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES*

PATRICIO GAJARDO LAGOMARSINO**

Al evaluar los cambios que se produjeron en el mundo durante la década de los ochenta, no queda si no estar de acuerdo, al menos en principio, con los planteamientos de Robert Keohane y Josep Nye (1) quienes nos señalan que la característica más decisiva del nuevo orden que surgió luego de la caída del muro de Berlín, y el término de la Guerra Fría, es la creciente interdependencia entre los actores del sistema internacional.

Esta definición no nos dice mucho, por lo tanto debemos precisarla, y estos mismos autores lo hacen, señalándonos que al hablar de interdependencia, nos estamos refiriendo específicamente a una *dependencia mutua*. Es decir, para que un Estado u organismo internacional, para mencionar tan sólo dos actores, alcancen sus objetivos, tendrán que tener en cuenta los objetivos de terceros, en la medida que toda acción que se emprenda va a tener un mayor impacto en el sistema internacional en su conjunto.

La cooperación (2) y la negociación internacional han pasado a ser los instru-

* Este trabajo hace parte de una Línea de Investigación que el autor se encuentra desarrollando sobre "Políticas migratorias comparadas" en este Instituto. El autor desea expresar sus agradecimientos a Cimal-OIM, Organización Internacional para las Migraciones, y a la excelente colaboración de Ximena Garri en su elaboración.

** Profesor Asociado de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile. Director Académico de Postgrado de este Instituto.

(1) Robert O. Keohane y Josep Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown and Co. 1977; y Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo. *La teoría de la interdependencia ¿Un paradigma alternativo al realismo?* Estudios Internacionales N° 91 del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, julio-septiembre de 1990.

(2) Concepto que podemos definir como la obligación de coordinar políticas entre potencias que presentan conflictos de intereses, con el fin de estar cada una en condiciones de alcanzar sus propios objetivos. Extraído de Patricio Gajardo Lagomarsino. *La crisis soviética*

mentos más eficientes para alcanzar objetivos en política exterior. Más aún, si consideramos que la opción militar ha perdido toda su capacidad de plantearse como una alternativa legítima luego del fin del conflicto entre las superpotencias.

Sin entrar en extenso en esta apreciación que daría lugar a un largo debate, que no constituye ciertamente el objetivo de este análisis, lo cierto es que el orden internacional ha cambiado hacia uno particularmente distinto, al que predominó desde el término de la segunda guerra mundial hasta fines de la década de los ochenta.

Y este cambio lo percibimos en muchos ámbitos, pero específicamente en la política en la manera de relacionarnos y de enfrentarnos al problema del poder. Es decir, palpamos lo que Gino Germani denomina el proceso de racionalización de la política, por medio del abandono de las propuestas ideológicas, y la imposición del pragmatismo (3). Lo que genera un aumento de la interdependencia de los distintos actores que componen el sistema internacional (4).

Lo cierto, es que esta interpretación nos obliga a llevar a cabo una reflexión aunque sea breve de las causas de esta mayor relación entre los actores internacionales.

Al respecto, resultan válidas ciertas consideraciones teóricas de Zbigniew Brzezinski, quien nos completa esta visión, al señalarnos, que el mundo vivió, en la década pasada, tres procesos realmente revolucionarios, que se caracterizaron por profundas transformaciones en el plano político, económico y social (5).

La dimensión política de este cambio se caracterizó por la consolidación del sistema democrático, como el único mecanismo de resolución de conflicto, capaz de dar estabilidad y legitimidad al proceso de toma de decisiones que toda sociedad debe resolver. El marco para desarrollar dicho proceso exige un alto nivel de pluralismo, de participación institucionalizada, y respeto a los derechos humanos.

y su impacto en la política latinoamericana. Revista Política N° 28, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, Santiago, diciembre de 1991.

(3) Gino Germani. *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1971.

(4) Op. cit. Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo, pág. 346.

(5) Zbigniew Brzezinski. *La crisis del comunismo: la paradoja de la participación política*. En Revista de Estudios Públicos, Santiago de Chile, N° 30. Otoño de 1988.

En el plano económico es donde estos niveles de interdependencia son más evidentes, y donde se observó con mayor claridad que la posibilidad de consolidar una autarquía no resulta posible en la actualidad. Los procesos de reforma en los países socialistas revelaron de manera concluyente, la inviabilidad de cualquier alternativa económica que no considere la inserción internacional como base para el desarrollo.

En el plano social, el que resulta más obvio para la gran mayoría de las personas, nos dirá Brzezinski, se traduce en un acelerado proceso de desarrollo tecnológico en materia comunicacional, y su impacto en las relaciones interpersonales (6).

Desde este punto de vista, podemos sacar una primera conclusión que nos permite entender el aumento en los niveles de presión migratoria como resultado de la mayor información que poseen los habitantes del tercer mundo acerca del sistema de vida, los beneficios, y las alternativas posibles que presentan las naciones industrializadas, producto del desarrollo tecnológico que acercan y aumentan las expectativas de las naciones en desarrollo. Se podrá señalar que constituye una información distorsionada, pero lo cierto es que influye de manera directa en aumentar el atractivo de las sociedades postindustriales.

Ahora bien, podemos afirmar que estas revoluciones no han terminado en nuestra década, y se nos plantea el desafío que constituye una profundización de estos procesos, y la incorporación de nuevas dimensiones, que no parecían tan evidentes, pero que están marcando tendencias de manera cada vez más fuertes para el término de este siglo.

Reginald Appleyard, al analizar las nuevas orientaciones de las migraciones internacionales, nos advierte que el tema migratorio surgió como uno de los problemas centrales de la conferencia de las siete potencias más industrializadas del mundo, que se llevó a cabo en Londres a mediados de 1991. Año clave, sin lugar a duda, si consideramos que la Unión Soviética enfrentaba una gran crisis económica y tensiones internas, que la llevaron en diciembre a su desaparición definitiva (7).

¿Cómo podemos entender que en ese contexto el tema migratorio, y en

(6) *Ibíd* pág. 7.

(7) Reginald Appleyard. *International migration: Challenge for the nineties*. Switzerland, Published for the 40th anniversary of IOM. International Organization for Migration, 1992. Introduction.

particular, las crecientes presiones que se acumulaban con fuerza en los países de Europa Oriental, y en el tercer mundo, preocuparan de esa manera a los líderes de las principales potencias desarrolladas?

Podemos señalar, con seguridad, que estábamos frente a las primeras evidencias de las nuevas dimensiones que asume esta creciente interdependencia internacional, la que no sólo se expresa por el aumento en los niveles de intercambios de productos, o de información, ni tampoco por el creciente impacto político de las acciones recíprocas, sino particularmente por un rasgo que hace parte de la mayor integración económica, política y social que estamos viviendo la que se traduce en una tendencia a asumir como una propuesta consustancial al desarrollo la mayor *movilidad y libertad en la circulación de las personas*.

Esto llevado a cifras se traduce en que las migraciones internacionales hacen parte del desarrollo de las naciones, y de esta tendencia a una mayor interrelación del sistema global. Si consideramos, nos dirá Appleyard, que 70 millones de personas trabajan fuera de sus países de origen (legal o ilegalmente), que gran parte de esas personas provienen de países desarrollados, que alrededor de un millón de personas emigra de manera permanente cada año, y que más de 20 millones de refugiados viven fuera de sus territorios, tendremos en consideración que, si el gran tema de la década del sesenta fue la migración del campo a la ciudad, el debate central de los noventa serán las migraciones crecientes como resultado natural de estos mayores niveles de interdependencia (8).

Hemos estado por mucho tiempo acostumbrados a evaluar los procesos migratorios como resultado exclusivo de problemas económicos que tienen como base fundamental la heterogeneidad de los niveles de vida entre las sociedades, que lleva a que algunas de ellas por incapacidad para resolver las expectativas de sus habitantes se transformen en sistemas expulsores de migrantes, frente a países receptores, que sin tener en muchos casos la posibilidad de absorber este proceso, al menos representan en términos de esperanza una posibilidad de mejorar los niveles de vida.

Sin que estas razones hayan perdido relevancia, muy por el contrario, las tendencias nos indican que las presiones migratorias por razones de heterogeneidad económica serán cada vez más fuerte. Basta señalar que sólo en la ex Unión Soviética, cuando se levanten las restricciones totales de salida en

(8) Ibid., pág. 6.

1993, habrá una demanda de migración considerada de cinco millones de personas (9). Debemos evaluar además otros factores como importantes para comprender las nuevas características que están asumiendo las migraciones internacionales.

Luego del término de la guerra fría, las acciones internacionales se han reorientado fundamentalmente al plano económico con el fin de alcanzar mayores niveles de competitividad en términos comerciales. Han sido frecuentes los llamados a lograr Acuerdos de Libre Comercio, como la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush, lanzada como propuesta en 1989, la búsqueda de revivir el esquema de integración, que en lo posible sean más exitosos, que los intentados en décadas pasadas, como el Mercosur que intenta revivir paradigmáticamente la experiencia de la Comunidad Europea en los países del Cono Sur. Sin embargo, estas experiencias económicas están reflejando sólo uno de los niveles de interdependencia que hemos señalado, y en el mundo de hoy los procesos tienden a ser globales, y no puede haber integración exitosa que no comprometa una variable substancial como la movilidad de las personas.

El intercambio de tecnología, los mayores niveles de información, el conocimiento y la educación serán requisitos fundamentales para que nuestras sociedades lleven no sólo a cabo un proceso de reconversión en lo económico, sino también en lo social, que nos permita ser competitivos en un sistema internacional cada vez más exigente.

Estas reflexiones nacen de esas demandas, y nos plantean los nuevos desafíos del fin de siglo, como la formación de bloques económicos, las nuevas características de la integración, los mayores niveles de interdependencia informativa, el desarrollo percibido como un proceso integral, que incorpora variables políticas, económicas y sociales que otorgarán al tema migratorio y a la creciente demanda por una libre circulación de personas una prioridad esencial, que será el resultado de una nueva forma de asumir el progreso.

(9) Ibid., pág. 14.

LAS DISTINTAS DIMENSIONES DEL FENÓMENO MIGRATORIO: UNA PERSPECTIVA TEÓRICA

La comprobación de estas nuevas tendencias en la política mundial nos lleva necesariamente a estudiar el fenómeno migratorio desde una perspectiva diferente que requiere una mayor precisión.

Resulta válido señalar que se pueden distinguir de manera nítida dos procesos que hacen parte de las migraciones internacionales, pero que se dan en un contexto distinto. Nos referimos a las presiones migratorias por una parte, y a los flujos migratorios por otra. La diferenciación entre ambos procesos resulta fundamental a la hora de enfrentar dichos fenómenos y asumir por consiguiente una política acertada en materia migratoria.

Al respecto podemos señalar que el concepto de *presión migratoria*, responde a un diagnóstico conflictual de la realidad, preferentemente en el campo económico y/o político, que termina generando una tensión a nivel social que promueve la emigración/inmigración, sea de manera masiva o selectiva.

Por otro lado, *los flujos migratorios* son parte de una nueva realidad internacional que se caracteriza por un mayor nivel de interdependencia, lo que no refleja necesariamente problemas en los niveles de desarrollo, muy por el contrario, pueden evidenciar, y generalmente lo hace, fases avanzadas de un fenómeno modernizador (10). Entonces resulta difícil entender los flujos migratorios a través de conceptos clásicos como Estado expulsor o receptor, sino como una perspectiva que considera *la libre circulación de las personas* como parte integral del progreso de las sociedades contemporáneas.

Diferenciar estas dos ideas resulta fundamental al abordar el tema migratorio al final de nuestro siglo. Ambas continuarán siendo decisivas para el análisis, en la medida que todo indica que la misma interdependencia que se

(10) Entenderemos la modernización desde una perspectiva histórica de acuerdo a la definición de S. N. Eisenstadt, que nos señala lo siguiente. "La modernización es el proceso de cambio hacia los tipos de sistemas sociales, económicos y políticos que se establecieron en la Europa Occidental y en la América del Norte, desde el siglo XVIII hasta el siglo XIX, y se extendieron después a otros países de Europa, y en los siglos XIX y XX a la América del Sur y a los continentes asiático y africano." S. N. Eisenstadt. *Modernización, movimiento de protesta y cambio social*. Buenos Aires, Amorrortu editores, 1972, pág 11.

observa en el sistema internacional dará lugar simultáneamente tanto a presiones como a flujos migratorios.

Al respecto, si tomamos como ejemplo el caso de la Comunidad Europea, que resulta para los latinoamericanos particularmente paradigmático como proceso de integración, podemos evidenciar con claridad ambos fenómenos.

El Tratado de Roma de 1959, que dio origen a la Comunidad Europea (CEE), instauró cuatro libertades básicas, que han guiado el proceso de conformación de una nueva realidad política, económica y social, como es Europa de 1993. Estos principios son la libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales (11).

Por lo tanto, como podemos evaluar desde sus inicios, este proceso de integración reconoció la importancia, no solamente del capital, sino de las distintas calidades del factor trabajo. Y al respecto se puede advertir que se consideró indispensable que el trabajador o profesional pueda acudir físicamente al lugar donde el servicio o producto tiene que ser producido y entregado (12). Como vemos establecemos un nexo vital entre *integración y migración* que va a estar dado por la necesidad de liberalización en los movimientos de las personas, los permisos de trabajo para extranjeros y el reconocimiento mutuo de títulos y calificaciones.

Resulta evidente que la mayor interdependencia global, y particularmente la económica genera un intercambio de técnicos y trabajadores gerenciales que se constituyen en una parte funcional de la eficiencia. De ahí, como un producto de la mayor dependencia mutua nos encontramos con un fenómeno migratorio que pasa a ser un resultado de la creciente integración de la economía.

Factor que fue considerado desde sus inicios por los europeos, lo que no implica que no haya demandado muchos años la puesta en práctica, y que en algunas áreas recién se esté llevando a cabo con muchas dificultades. Sin embargo, lo relevante para los latinoamericanos es advertir que este diagnóstico nos expresa con la fuerza de los hechos que no existe integración exitosa sin una evolución positiva hacia mayores niveles de libertad en la movilidad de las personas.

(11) CEPAL. *Integración y cooperación en los servicios: limitaciones y potencialidades en América Latina*. Documento preparado por la división de comercio internacional de la CEPAL. Documento de Cimal. Diciembre de 1990.

(12) *Ibíd.*, pág. 8.

De ahí que el gran acierto del Tratado de Roma fue responder a una tendencia que era imperceptible en ese período, pero que se nos expresa en estos momentos como una realidad inevitable.

Por otro lado, existen otros factores que nos permiten entender los flujos migratorios internacionales, y al respecto debemos indicar que los niveles de desarrollo alcanzados por los países, como las diferencias de escala en la actividad económica pasan a ser elementos gravitantes.

Al respecto, el estudio del profesor C. W. Sthal sobre los movimientos internacionales y las diferencias económicas y demográficas en la región del Asia Pacífico nos señalan aspectos reveladores (13).

Por una parte, un hecho que resulta comprobable es que los trabajadores se dirigen a las zonas más activas económicamente. Ésta es una tendencia que deben observar los países latinoamericanos considerando que, a pesar de la relativa homogeneidad económica que refleja nuestra región, existe un grupo de países que muestran un fuerte dinamismo en su economía, entre ellos Chile y México, que de mantener esta tendencia deberían transformarse en polos de atracción migratoria.

Además, nos indica que los países más activos económicamente sufren una ampliación fuerte en oportunidades de empleo, con posibilidades reales de ascenso efectivo. Como a su vez una creciente demanda de especialistas y técnicos con experiencia (14).

En este aspecto resultan reveladores los datos acerca de Corea del Sur, que nos muestran que en 1982 en el Medio Oriente encontrábamos 151 mil coreanos, la gran mayoría de ellos trabajadores especializados, que representaban un 91% de los trabajadores fuera de Corea. En 1983 se alcanzó el peak de los trabajadores coreanos en las economías asiáticas llegando a 18.000, y en 1988 el 25% de los migrantes coreanos se encontraban fuera de Asia, y un 20% correspondían a empleados de compañías coreanas, con lo que se refleja la expansión de las inversiones coreanas en el mundo (15).

Ahora bien, es indispensable que la diferenciación conceptual que hemos realizado nos ayude a entender las tendencias que se dan en el plano de

(13) C. W. Sthal. *South-North Migration in the Asia Pacific Region*. Geneva, Switzerland, International Organization for Migration, IOM, 1991.

(14) *Ibid.*, pág. 168.

(15) *Ibid.*, pág. 165.

las migraciones internacionales, para eso debemos precisar que al reconocer la importancia de los flujos migratorios no debemos olvidarnos de las presiones migratorias que surgen y surgirán con fuerza durante esta década, más aún considerando los dramáticos cambios políticos y económicos que están viviendo los países de Europa Oriental, la Comunidad de Estados Independientes, y también nuestra América Latina. A esto debemos sumarles la brecha cada día mayor en los niveles de desarrollo entre los países africanos y la cercana Europa, que se convertirá en 1993 en un imán mucho más atractivo al consolidarse en su territorio el principio de libre circulación de personas.

Como vemos, los mayores niveles de dependencia de los países y las tendencias integradoras están promoviendo un tipo de migración que posee características propias que va acompañada de niveles crecientes de desarrollo y que constituye un elemento dinamizador del mismo. Pero al mismo tiempo, este proceso posee un lado oscuro que se agudiza por la incapacidad de alcanzar caminos de desarrollo coherente con los niveles de modernidad que anhelan la mayoría de las sociedades.

Si definimos las políticas migratorias como el conjunto de acciones organizadas alrededor de determinados objetivos tendientes a modificar las causas, consecuencias, y/o características de los movimientos de población (16), nos estamos planteando un doble desafío. Delimitar lo que se pretende en un mundo en incesante cambio, y actuar en consecuencia, de manera tal que los países no se encuentren al margen de las corrientes que definen el desarrollo, y por otro lado identificar los factores que provocan y motivan los distintos procesos migratorios internacionales, diferenciando sus matices, y por consiguiente la manera de abordarlos. Este fue en definitiva nuestro propósito.

(16) Lelio Mármora. Derechos humanos y políticas migratorias en *Nuevas dimensiones en la protección del individuo*. Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1991.