

Relaciones internacionales y migraciones transnacionales: el caso de China

Xiang Biao*

RESUMEN

Mediante el análisis de cómo China ha formado parte históricamente del sistema internacional moderno y de cómo ha percibido la migración en relación con su estrategia diplomática, el artículo valora la relación entre migración transnacional (que supuestamente no está sujeta a las legislaciones nacionales) y las relaciones internacionales (que siguen basándose en la soberanía nacional). El autor sugiere que el actual régimen internacional ya no puede controlar los flujos migratorios transnacionales, pese a que continúa incidiendo críticamente sobre la migración y sus modelos e implicaciones para el desarrollo social y económico. Evidentemente, China no quiere que las migraciones compliquen sus relaciones internacionales, y los países destino deberían ser cautelosos al usar la influencia de las relaciones internacionales para conseguir la cooperación de China en el ámbito de las migraciones. En cualquier caso, concluye el artículo, es necesario investigar en mayor medida la interacción entre las relaciones internacionales y las migraciones transnacionales.

Palabras clave: China, migraciones, relaciones internacionales, flujos migratorios

El “paradigma transnacional” ha levantado mucho interés entre los científicos sociales en los últimos años. Al sustituir el término “inter-nacional” por “trans-nacional”, el paradigma plantea que examinar las relaciones entre naciones con fronteras bien defini-

*Investigador, Center for Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford
biao.xiang@compas.ox.ac.uk

das no basta para entender el mundo actual. En cambio, las actividades transnacionales han obtenido su propio momento y autonomía y ellas mismas se han convertido en un nuevo campo de investigación (Sklair 1995; Portes et al 1999; Castles 2001). Uno de los fenómenos transnacionales más notables es la migración transnacional. Según Glick Schiller, uno de los primeros defensores de esta noción, la migración transnacional se refiere a:

“Un patrón de migración en el que las personas, aunque se desplacen a través de las fronteras internacionales, se asienten y establezcan relaciones sociales en un nuevo Estado, siguen manteniendo conexiones sociales dentro del país del que proceden. En la migración transnacional, las personas literalmente viven sus vidas traspasando las fronteras internacionales” (Glick Schiller 1999: 96).

El significado de “migración transnacional” se puede comprender mejor comparándolo con el concepto más tradicional de “migración internacional”. Mientras que el segundo implica que los migrantes abandonan gradualmente los contactos con sus países de origen y se convierten en parte permanente y exclusiva del país de asentamiento, la “migración transnacional” subraya que los migrantes crean sus propias redes que rebasan las fronteras nacionales y abren nuevos espacios sociales más allá del Estado-nación, con un comportamiento que no se puede determinar mediante las políticas nacionales de un país particular. Por lo tanto, la noción plantea que la gestión de la migración ha dejado de ser un asunto interno, como las autoridades de muchos países (p.ej. Estados Unidos) siguen pretendiendo, y también que no se puede regular simplemente mediante las relaciones internacionales.

Pero la emergencia de la migración transnacional no significa que el Estado-nación haya perdido terreno. El Estado-nación sigue siendo la institución predominante a través de la cual gestionamos nuestra vida pública, y las relaciones interestatales son todavía esenciales para regular los asuntos mundiales. De hecho, casi todos los órganos supranacionales orientados a regular la migración, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el ACNUR y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), son organizaciones intergubernamentales. Dependen financieramente de los donativos de los gobiernos nacionales, reflejan los puntos de vista de los distintos gobiernos y funcionan esencialmente como intermediarios entre gobiernos. Y, lo que es más importante, a pesar de las numerosas declaraciones realizadas, literalmente no tienen poder para hacerlas cumplir o para castigar a los países que infrinjan los acuerdos internacionales.

¿Cómo debemos interpretar pues el vínculo entre las relaciones internacionales y la migración transnacional? ¿Pueden las relaciones internacionales servir todavía como medio efectivo para gestionar la migración transnacional? ¿Crearé la migración transnacional una nueva fuerza motriz para los cambios en las relaciones internacionales?

A la hora de tratar estas cuestiones, China representa un caso especialmente importante. Por un lado, China está destinada a producir más emigrantes. En el año 2003,

una cifra récord de más de 20 millones de ciudadanos chinos abandonaron el país, aunque la mayoría quizás no fueran “migrantes” en el sentido convencional del término (por ejemplo, muchos son estudiantes, turistas y comerciantes). La migración actual de China se caracteriza por un claro rasgo transnacional¹. Al mismo tiempo, la estrategia china de “emergencia pacífica” puede simbolizar un cambio en la política exterior de China, por el cual se implicará más activamente en su compromiso con el mundo. ¿Qué lugar ocupa la migración en China en relación con sus agendas de desarrollo interno y compromiso externo? ¿En qué medida pueden los países receptores de inmigrantes cooperar con China en la gestión de la migración a través de los canales internacionales? Este documento pretende elucidar estos puntos que apenas han sido tratados en la investigación académica o en los debates políticos.

Con este propósito, el presente documento describirá en primer lugar cómo se entrelazan las relaciones internacionales y la migración transnacional mostrando algunos ejemplos. Después revisará el proceso histórico que ha llevado a China a participar en la migración global y en el régimen moderno de relaciones internacionales, una revisión que es necesaria para comprender la perspectiva china de unir migración, modelo de estado y relaciones internacionales. A continuación el documento se referirá a dos áreas políticas concretas, la gestión de la emigración y los asuntos de la diáspora, para descubrir cómo trata China el vínculo entre migración y relaciones internacionales. Finalmente, se destacarán algunos de los cambios más recientes en la política china relativa a los asuntos exteriores y a la migración.

LA INTERSECCIÓN ENTRE RELACIONES INTERNACIONALES Y MIGRACIÓN TRANSNACIONAL

Las relaciones internacionales y la migración se entrelazan de diversas formas. Por ejemplo, la migración china a gran escala a la ex Yugoslavia en la segunda mitad de los noventa, la reciente migración china al lejano oriente ruso y la migración de norcoreanos a China están todas vinculadas a ciertas relaciones bilaterales que a su vez afectan a las relaciones incluso más allá de las mismas (por ejemplo, la migración china a Yugoslavia se interpretó como parte de la estrategia de los migrantes para entrar en Occidente, e incluso se utilizó como prueba de la conexión entre China y Yugoslavia). El cambio en los flujos de China a Hungría en los noventa constituye un caso típico para ilustrar la relación entre los dos. Hungría y China firmaron un acuerdo bilateral para dispensar a los ciudadanos de ambos países de las regulaciones sobre visados en octubre 1988, esencialmente destinado a fomentar el comercio, el turismo y otros tipos

de movilidad. Las autoridades húngaras también concedían a los chinos “tarjetas azules” que les permitían permanecer en Hungría durante 15 años. Como resultado de ello, el número de chinos que entró en Hungría pasó de 12.000 en 1990 a 27.330 en 1991 (Li Minghuan, 2002: 553). Esto suscitó la preocupación de la sociedad húngara. El Gobierno húngaro, sometido a una fuerte presión, aprobó la Ley de Control de la Inmigración y abandonó la exención de visado para los chinos en 1992. Si antes una empresa legalmente constituida podía traer a diez inmigrantes al año; a partir de ese momento el cupo quedó reducido a dos. El incremento repentino de inmigrantes chinos también creó un entorno hostil en la sociedad local hacia los inmigrantes chinos que vinieron después (véase Li Minghuan, 2002: 558-9). Este caso pone de manifiesto que, al fracasar la iniciativa interestatal a la hora de predecir su impacto en la migración transnacional, en particular el hecho de que se desarrollen redes transnacionales y se extienda la migración a este ritmo tan elevado, la política no sólo fue insostenible sino que tuvo repercusiones negativas tanto en China como en Hungría. El cambio repentino en la política puso en peligro los planes comerciales de muchos migrantes, de migrantes potenciales y de empresas relacionadas con ellos; además puede haber convertido a algunos inmigrantes en irregulares.

Lo que complica la intersección de las relaciones internacionales y la migración transnacional es la “politización” de la migración, es decir, el hecho de que la migración se utilice con fines políticos: para expresar ciertas posturas ideológicas o para lograr una influencia política directa. Esto es especialmente notable en las relaciones EEUU-China. Después de los acontecimientos en la plaza de Tian’anmen, el entonces presidente estadounidense Bush dictó una orden ejecutiva para conceder a los estudiantes de la República Popular China (RPC) la residencia permanente, seguida de la Ley de Protección de los Estudiantes Chinos aprobada en 1992. Otros países occidentales siguieron su ejemplo. Como resultado de ello, se concedió la residencia permanente a 70.000 estudiantes y becarios en los Estados Unidos (incluidos 20.000 familiares), 10.000 en Canadá y 20.000 en Australia, prácticamente de la noche a la mañana (Zweig and Chen, 1995: 7). Aunque es comprensible que las democracias occidentales admitieran a más chinos de lo normal debido al incidente de Tian’anmen, estas medidas que tanta publicidad obtuvieron fueron interpretadas por los chinos como un gesto deliberado de hostilidad. La ley de inmigración estadounidense de 1996, que tenía como principal objetivo reducir la inmigración ilegal, preveía un cupo de 1.000 personas específicamente para los ciudadanos de la RPC víctimas de la política de “un solo hijo”. Pero más tarde esto creó serios problemas para regular la inmigración en los EEUU, ya que atrajo a muchos solicitantes de asilo.

Las políticas sin unos motivos políticos declarados también pueden afectar a las relaciones internacionales. Por ejemplo, los EEUU concedieron a Taiwan un cupo de 20.000 inmigrantes en 1981, y esto fue visto por China continental como un recono-

cimiento tácito de Taiwan como nación equiparable a la RPC. En octubre de 1999, los EEUU incluyeron a Portugal, junto con Singapur y Uruguay, en la lista de países exentos de visado para entrar en su territorio. Algunos investigadores chinos sugieren que el hecho de incluir a Portugal en la lista era para recordar a los residentes de Macao –que habrían podido disfrutar de la exención si Macao hubiera seguido siendo colonia portuguesa en 1999– que ahora, al anexionarse a la RPC, tienen que solicitar el visado (véase Gao Weinong et al, 2003: 22-3).

La politización deliberada o involuntaria de la migración tiene raíces ideológicas muy profundas. Un informe reciente del Consejo Nacional de Inteligencia (NIC, en sus siglas en inglés) de los Estados Unidos acusa descaradamente a algunos países emisores de emigrantes de tener motivaciones perversas (NIC, 2001: 30):

“Los Estados Unidos seguirán siendo vulnerables a las amenazas implícitas o explícitas por parte de los gobiernos extranjeros de utilizar la emigración ilegal y especialmente la emigración masiva para influir en las relaciones bilaterales o para reducir las presiones políticas fruto del fracaso de la política interior... China es capaz de facilitar los esfuerzos de un gran número de emigrantes potenciales [para obtener beneficios de los Estados Unidos]”.

Aparte de China, el informe también menciona a Cuba y Haití como países que pueden utilizar la emigración como herramienta política, aunque no ofrece pruebas de cómo podrían hacerlo.

Parece que la historia ha dado una vuelta completa en términos de cómo algunos países occidentales vinculan las relaciones internacionales con la migración del mundo socialista. La administración Carter presionó a la Unión Soviética para que suavizara los controles migratorios como condición previa para garantizarle el estatuto de nación más favorecida en los años setenta (Brzezinski, 1983: 416) y ahora una serie de países europeos está contemplando la posibilidad de retirar su ayuda al desarrollo oficial a los países que no cooperen lo suficiente en la reducción de la emigración irregular. En enero de 1979, en el viaje de Deng Xiaoping a los Estados Unidos, Carter instó a Deng a ser flexible con la emigración de China, a lo que Deng respondió: “Les dejaremos marchar. ¿Estáis preparados para recibir a diez millones?” (Brzezinski, 1983: 407). Mientras que la restricción de la emigración y la respuesta de Deng se interpretaron entonces como una prueba de la indiferencia de China respecto a los derechos humanos, ahora la emigración a gran escala se ve como resultado de la mala situación de los derechos humanos en China (Chin, 1998 y varios informes de prensa y documentos oficiales occidentales sobre la migración ilegal china).

También existe en Europa una tendencia preocupante de tratar la migración y las relaciones internacionales con un enfoque punitivo: los países que envíen emigrantes y que se considere que no hacen lo suficiente por controlar la migración ilegal podrán ser castigados con una reducción de la ayuda al desarrollo y otras cooperaciones inter-

nacionales. Esta posición se explicó en varios documentos de la Comisión Europea y en discursos de algunos líderes europeos, en particular de Tony Blair y de José María Aznar, que defendieron este enfoque en la Cumbre del Consejo Europeo de Sevilla en 2002. La Unión Europea (2002) ha declarado formalmente que:

“El Consejo Europeo considera necesario llevar a cabo una evaluación sistemática de las relaciones con terceros países que no cooperen en la lucha contra la inmigración ilegal. Esta evaluación se tendrá en cuenta en las relaciones entre la Unión Europea y sus estados miembros y los países concernidos, en todas las áreas pertinentes. La cooperación insuficiente por parte de un país podría impedir el establecimiento de relaciones más estrechas entre este país y la Unión”.

Sin embargo, no está en absoluto claro que sea realista esperar que los gobiernos de los países en desarrollo controlen efectivamente la “emigración ilegal” a corto plazo y que esta presión no cree problemas sociales mucho más graves que la emigración irregular en los países en desarrollo.

Los casos citados más arriba sugieren que el vínculo entre las relaciones internacionales y la migración transnacional es complejo: las políticas destinadas a fomentar la movilidad pueden ocasionar migración involuntaria y eventualmente fracasar; las políticas migratorias pueden crear tensiones internacionales innecesarias; y los intentos de vincular las relaciones internacionales con el control de la migración irregular pueden ser contraproducentes porque pueden menoscabar la confianza de los países de emisión en los países de recepción. Al buscar medios más productivos para vincular la migración y las relaciones internacionales, es imperativo comprender los puntos de vista de los países emisores de inmigrantes, como China, y cómo han desarrollado sus perspectivas históricamente.

EL COMPROMISO DE CHINA CON LA MIGRACIÓN GLOBAL Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL MODERNO

Varios investigadores han argumentado de modo concluyente que el fenómeno de la migración internacional tal y como la concebimos en la actualidad es fundamentalmente una consecuencia del sistema de Estado-nación moderno (Zolberg 1983; Malkki 1994, 1995; Wimmer, 2002). Sin unas fronteras nacionales bien definidas y la concepción de la soberanía nacional, la migración internacional no sería un tema de discusión y ni siquiera se podría definir. Asimismo, sin la noción de “solidaridad” y “coherencia” con límites nacionales, la migración tampoco se convertiría en un tema de preocupación. Es el establecimiento del sistema de Estado-nación el que por un lado

dio lugar al régimen moderno de relaciones internacionales y por otro a la migración internacional. Lo que resulta más paradójico es que el sistema de Estado-nación moderno también hizo de la migración un asunto interior más que un asunto exterior. Aunque la migración en la época previa al Estado-nación o bien no se regulaba o bien se consideraba como parte de la diplomacia (p.ej., intercambio de enviados entre gobiernos), en la actualidad la mayoría de países sitúan la inmigración bajo el paraguas de los ministerios de seguridad o asuntos interiores. Esta observación se puede aplicar al caso chino, pero es importante subrayar de qué manera la formación de la nación china moderna, su implicación en la migración moderna y en los regímenes de relaciones internacionales están relacionadas entre ellas.

Si bien en muchas partes del mundo el concepto de migración internacional simplemente no existió hasta el siglo XX, la distinción entre migración interna e internacional fue válida en lo que respecta a la concepción y a la realidad en China dados los gobiernos unificados existentes durante más de 2.000 años con fronteras relativamente bien definidas. El Estado de la dinastía Song (960-1279) no aprobaba la emigración espontánea, en particular la que cruzaba el océano hacia el sudeste asiático. La *Da Qing Lu* (Ley de la Dinastía Qing 1644-1911) condenaba a muerte por traidores a las personas que intentaban emigrar y a los funcionarios involucrados. Los funcionarios que fracasaban en su tarea de reducir la emigración eran despedidos y no podían acceder a cargos públicos (citado en Qiu Liben, 2000 [1984]: 5). Algunos historiadores incluso han sugerido que la Gran Muralla se construyó para no dejar entrar a los bárbaros pero al mismo tiempo para no dejar salir a los chinos (véase Wang Gungwu, 1997: 11). La capacidad de controlar la emigración de sus ciudadanos se consideraba un elemento de Estado muy importante.

Naturalmente, las políticas estatales no pueden evitar la emigración, como demostraron las migraciones espontáneas del sur de China al sureste asiático desde la dinastía Ming. Pero no fue hasta después de la primera Guerra del Opio de 1840, cuando China se vio forzada a abrir sus puertas a los poderes occidentales, que empezó a participar en la migración global a gran escala. La emigración a gran escala empezó con el comercio *coolie*. El comerciante británico Tait comunicó al gobierno chino que estaba habilitado para establecer un consulado español en Xiamen, y así creó la primera agencia de colocación conocida en China, el 7 de diciembre de 1846 (Chen Hansheng, 1981: 153-162, citado en Cao Shuji, 1997: 522). Este episodio, sin embargo, refleja más la regla que la excepción de esta parte de la historia: a menudo las misiones gubernamentales exteriores formaban parte de la práctica de contratación de mano de obra o incluso secuestro. Muchos casos documentados ponen de manifiesto que en Fujian y Guangdong, en 1840 y 1850, las autoridades consulares británicas forzaron al gobierno local a liberar a los chinos que trabajaban para los reclutadores británicos y fueron arrestados por las quejas de los obreros (Cao Shuji, 1997: 523).

Los poderes occidentales también impusieron una serie de tratados, una de las maneras más comunes de gestionar las relaciones internacionales, para facilitar la emigración laboral. En el Tratado de Beijing de 1860, la dinastía Qing formalmente aprobó permitir a los chinos emigrar para trabajar en el extranjero. De acuerdo con las Cláusulas suplementarias del tratado chino-norteamericano de Tianjin de 1863, la dinastía Qing y el Gobierno norteamericano permitían a sus súbditos visitar, establecerse y obtener la ciudadanía en ambos países. El Tratado de Seguimiento sobre las Normas *de la Contratación* de 1866 estaba especialmente destinado a fomentar la migración laboral de China al Reino Unido (Cao Shuji, 1997: 520-1). España no perdió la oportunidad de contratar a obreros chinos. El 10 de octubre de 1864, el Gobierno español forzó al gobierno de Qing a firmar el llamado Tratado Comercial de Reconciliación para permitir que cualquier persona pudiera ser enviada a España y sus colonias para trabajar (Chen Hansheng, 1981: 513-528, citado en Cao Shuji, 1997: 525).

A pesar de permitir la emigración, la dinastía Qing apenas hizo nada para proteger a los migrantes en el extranjero. Para la China antigua, la diplomacia consistía principalmente en recibir a las misiones extranjeras y los emperadores tenían muy poco interés por el mundo exterior. Proteger a los súbditos que se encontraban en el extranjero no se consideraba un deber de Estado. China abrió su primera embajada formal en Occidente en Londres en 1876, y Guo Songtao (1818-1891) fue enviado como primer agente diplomático residente de China. Pero no demostró demasiado interés por contactar, y no digamos proteger, a los obreros chinos (Gregor Benton, 2004).

Se ha demostrado y documentado que la inmigración fue crucial para el desarrollo del nacionalismo en varios países occidentales, particularmente en los Estados Unidos, Canadá y Australia. El Tribunal Supremo de Estados Unidos decidió revisar el tratado bilateral entre Estados Unidos y China y ratificó la Ley antichina de 1882, que fue aprobada por el Congreso. Esto indicaba que el control de la inmigración se convirtió en un asunto de soberanía, es decir, en un asunto interno. En Australia, el nacionalismo de la “Australia Blanca” fue el resultado directo de los conflictos entre los colonizadores británicos y los inmigrantes asiáticos, entre los cuales los chinos eran de nuevo el principal objetivo.

La emigración desempeñó un papel importante a la hora de alimentar el nacionalismo chino a finales del siglo XIX y principios del XX, pero de manera distinta a como sucedió en Occidente. Mientras que la migración internacional configuró el nacionalismo de Occidente al llamar la atención sobre la diferencia entre ciudadanos y extranjeros, la migración contribuyó al desarrollo del nacionalismo chino porque puso de relieve la humillación y sufrimiento a que se enfrentaba un país “débil”. Algunos de los principales revolucionarios, como Sun Zhongshan, se refirieron a las miserias de los chinos dispersos por el extranjero para reclamar una China nueva y fuerte. Los apuros económicos y, en particular, la discriminación política a la que tenían que hacer

frente los chinos en el extranjero sentaron las bases para el desarrollo del nacionalismo entre ellos. En parte, por este motivo la emigración no se consideraba una opción de vida razonable y se veía como un ataque a la dignidad nacional tras la fundación de la República Popular China en 1949. El Estado comunista gradualmente adoptó una postura ideológica y aislacionista en las relaciones internacionales, desde finales de los cincuenta, e incluso impuso unos controles más estrictos sobre la emigración. La frontera nacional no era sólo un símbolo de soberanía, sino que también se percibía como una línea entre los mundos “socialista” y “capitalista”. Por ello la emigración espontánea se consideraba un desafío a la dignidad del Estado, tal y como lo veían las antiguas dinastías chinas, y también como una traición a la ideología socialista. No se planteaba el concepto de “tráfico humano” o “salida ilegal”, sino que la emigración espontánea se denominaba “traición y fuga”, algo que no cambió hasta los años ochenta. Aunque solemos atribuir el estricto control sobre la emigración al régimen político extremadamente autoritario de ese momento, hay que tener en cuenta que la historia china influye mucho en cómo China ve la emigración. De un modo u otro siempre se ha vinculado a la dignidad nacional. El mundo debería ser consciente de esta sensibilidad formada tras siglos de historia, y de que una presión excesiva sobre China respecto a la migración puede disparar el resentimiento nacionalista.

GESTIÓN DE LA EMIGRACIÓN

Mientras China se vio forzada a tomar parte en la migración global moderna y en los regímenes de relaciones internacionales en el siglo XIX, después de la Revolución Cultural no sólo se reincorporó al mundo voluntariamente sino que lo hizo también con entusiasmo. Desde los años ochenta, China ha ido flexibilizando su regulación sobre los pasaportes. En 1985, el Gobierno aprobó una nueva ley sobre la emigración, que garantizaba a los ciudadanos de a pie pasaportes siempre y cuando pudieran presentar cartas de invitación y patrocinios del extranjero². Después del incidente de Tian'anmen en 1989 se impusieron algunos requisitos especiales para los permisos de salida, pero sólo durante un corto período de tiempo. Y una política adoptada en 1994 permite a un ciudadano chino salir del país sin permiso de salida si ha viajado, al menos, una vez con anterioridad por el mismo motivo (Ministerio del Interior, 1995). En noviembre de 2001, el Ministerio de Seguridad Pública anunció unos planes más amplios para reformar el sistema de pasaportes. Desde 2002, los residentes en cuatro “lugares experimentales” para la reforma de la regulación sobre pasaportes, todos situados en la provincia de Guangdong, pueden solicitar pasaportes presentando sólo el carné de iden-

tividad. Se eliminaron cerca de 20 procedimientos administrativos y el proceso simplificado se realiza en sólo tres días laborables. Tras la adopción de estas nuevas regulaciones, la Oficina de Seguridad Pública de la ciudad de Zhongshan, uno de los lugares donde se realizó el experimento, recibió cerca de 2.000 solicitudes diarias (Liu Kangjie and Dingyong Yijian, 2001). Para equiparar a China con las prácticas internacionales después de su entrada en la Organización Mundial del Comercio (OMC), todos los ciudadanos chinos de las ciudades y pueblos grandes podrán solicitar un pasaporte presentando su carné de identidad y sus documentos de residencia.

Cuando se habla de las relaciones internacionales y de la migración transnacional, en el caso chino, no podemos omitir el tema de la migración ilegal. La cuestión de la migración ilegal y el tráfico de personas ha sido identificado como “una de las principales preocupaciones” en la estrategia de la Comisión Europea sobre China (Comisión Europea, 2002: 18). “Hay que prestar especial atención al nuevo fenómeno de la migración ilegal y el tráfico de personas, que exige una mayor cooperación entre la UE y China, y más teniendo en cuenta sus implicaciones en los derechos humanos de los migrantes ilegales que son víctimas de las bandas de crimen organizado activas internacionalmente involucradas en estas actividades. Las principales vías que se deben explorar son una campaña para la información local en China, la lucha contra la falsificación de documentos y el uso ilegal de documentos auténticos, así como un posible acuerdo de readmisión” (Comisión Europea, 2002: 29). La emigración a través de medios irregulares se ha convertido en un tema recurrente en las visitas oficiales de alto nivel de líderes chinos a Europa.

La postura de la RPC sobre la emigración ilegal ha sido coherente y se puede resumir en los siguientes tres puntos:

Primero, el Gobierno chino mantiene que la razón fundamental para la migración ilegal y los refugiados es el injusto orden económico y político internacional. China subraya que muchos emigrantes ilegales de hecho llevan una vida digna en China y que se convierten en emigrantes ilegales principalmente porque son engañados por los “cabezas de serpiente”. El Gobierno chino también ha puesto de relieve repetidamente que la lentitud de los procesos para la solicitud de asilo en muchos países de destino están atrayendo a migrantes ilegales. También ha atribuido la migración ilegal al hecho de que los canales migratorios normales a veces no funcionan correctamente y el Gobierno reclama a los países de destino que abran más canales migratorios. En resumen, según la RPC, la raíz de la migración ilegal procedente de China no está en los “males sociales” de China, como sugieren algunos intelectuales y medios de comunicación (como K L Chin, 1999). Los responsables son más bien la desigualdad económica internacional a nivel macro, y las bandas de traficantes transnacionales así como las políticas de migración poco razonables de algunos países de acogida a nivel micro.

Segundo, el Gobierno chino ha dejado claro que está dispuesto a cooperar con la comunidad internacional para resolver los asuntos migratorios. Desde hace varios años

las autoridades estadounidenses colaboran con China, particularmente a través de sus oficinas del Servicio de Inmigración y de Naturalización (INS) en Hong Kong, Beijing y Guangzhou. En la primavera de 1999, representantes de China y de Canadá firmaron un memorando de entendimiento para luchar conjuntamente contra las actividades criminales, incluido el tráfico de seres humanos (*Migration News*, Octubre 1999), y la Real Policía Montada del Canadá tiene a un delegado en Beijing para combatir el tráfico de personas, el crimen organizado y el fraude internacional (*Migration News*, Mayo 2000). Desde 1996, una serie de negociaciones entre las autoridades australianas y sus homólogos chinos dieron como resultado unos acuerdos de retorno por los que China aceptaba la vuelta de sus nacionales, lo que condujo a un cambio radical en la llegada de embarcaciones chinas a costas australianas. Estos acuerdos están en vigor desde 1999 (Departamento de Inmigración y Asuntos Multiculturales, Australia 2001).

Tercero, como he mencionado antes, la RPC se opone firmemente a lo que considera la politización o complicación de los temas migratorios. La RPC tiene un principio claro llamado “devolución del grupo entero con el mismo vehículo de transporte (barco/avión)” (*zhengji/chuan qianfan*), que significa que todos los migrantes ilegales deberían ser repatriados indiscriminadamente una vez detenidos, y no que se devuelva a algunos migrantes y se conceda el asilo a otros. La RPC considera que una repatriación selectiva puede enviar señales equivocadas a los emigrantes potenciales y fomentar la migración ilegal. Por otra parte, la RPC ha prometido aceptar la repatriación de migrantes ilegales siempre que sean identificados como ciudadanos chinos. Aproximadamente 4.200 migrantes chinos fueron devueltos a China en 1999 tras ser detenidos en el extranjero por las autoridades de países de destino o de tránsito (*Migration News*, Marzo 2000).

POLÍTICAS DE LA DIÁSPORA

Desde finales de la Guerra Fría y especialmente a partir de los años noventa, con los cambios fundamentales dentro de las relaciones internacionales, varios países de origen han conseguido implicar a sus comunidades diaspóricas (por ejemplo, India, Italia, Bangladesh, entre otros, han creado ministerios especiales para asuntos de emigración). También ha habido una clara ampliación en el alcance de las políticas de la diáspora china. En los cincuenta la RPC estableció claramente las diferencias entre “chinos en el extranjero”, por ejemplo ciudadanos chinos que residen en el extranjero y “chinos de ultramar”, es decir, chinos étnicos con ciudadanía extranjera. En 1955, en parte debido a las preocupaciones de los países del sudeste asiático sobre la elevada presencia de chinos y el temor a que se exportara la revolución china, China excluyó la posi-

bilidad de la doble ciudadanía y consecuentemente animó a los chinos en el extranjero a adoptar la ciudadanía de los países de residencia. Sin embargo, durante los últimos años, China ha tomado gradualmente bajo su protección a dos nuevos grupos de la diáspora: los “chinos de ultramar” (*huaren*) incluidos los descendientes chinos (*huayi*), y los “nuevos migrantes” (los que abandonaron China después de los ochenta). Además del número cada vez mayor de nuevos migrantes, la importancia de estos “nuevos migrantes” está intrínsecamente relacionada con la estrategia global de desarrollo de China. Una gran parte de estos nuevos migrantes tienen formación o son comerciantes. Con China cada vez más integrada en la economía mundial, las remesas y las inversiones de los viejos emigrantes son cada vez menos importantes y, en cambio, los intercambios internacionales en los sectores de la alta tecnología y la expansión de los mercados internacionales de las empresas chinas se convierten en una nueva prioridad.

La presencia de esta diáspora china relativamente amplia ha llamado la atención de algunos analistas de las relaciones internacionales. Un libro reciente afirma que los americanos de origen chino han “entretejido una red densa y variada de diverso alcance y fuerza que supera las dobleces y fisuras de la relación global entre China y los Estados Unidos” (Koehn y Yin 2002: xiv), aunque las aportaciones del libro no son muy convincentes a la hora de justificar estas afirmaciones. Entre ellos, el ensayo de Wellington K. K. Chan examina tres características interrelacionadas de la inmigración china posterior a 1965: los mayores recursos financieros y otros que poseen los inmigrantes en comparación con sus predecesores; el aumento de los americanos de origen chino en el sector de la alta tecnología, así como su creciente presencia en la nueva economía global. El estudio de Zuoyue Wang sugiere que: “Quizás más que ningún otro grupo, los científicos americanos de origen chino ayudaron a facilitar estas interacciones tras la era Nixon mientras los contactos prosperaban y aumentaban en los setenta y los ochenta” (Wang 2002: 207). El ensayo de Wang demuestra que los científicos americanos de origen chino desempeñaron un papel importante a la hora de reforzar los contactos chino-estadounidenses. Además, su participación en las relaciones internacionales también contribuyó a transformar la imagen de los emigrantes, que pasaron de ser “una minoría modélica marginada” en la sociedad estadounidense a convertirse en representantes de la tecnociencia transnacional con importancia cultural e incluso política en ambos países, especialmente en China” (Wang 2002: 208). La creciente presencia de la diáspora china es evidente, pero todavía está por ver cómo afectará esto exactamente a las relaciones internacionales.

Alguna bibliografía occidental ha subrayado que el Estado chino ha sido muy inteligente a la hora de gestionar sus relaciones con los chinos del extranjero, minimizando sus obligaciones y maximizando sus beneficios (Nyiri 2001; Thuno 2001; Pieke et al 2004), pero los expertos chinos no comparten este punto de vista (conversaciones con Wang Guangwu; varias publicaciones de expertos chinos). En conjunto, China ha

sido muy prudente a la hora de utilizar la diáspora para la gestión de las relaciones internacionales, a pesar de sus esfuerzos recientes para aprovechar esferas más amplias de comunidades de ultramar para la inversión, la tecnología y el intercambio de conocimientos, y por último e igualmente importante, para contrarrestar el movimiento independentista de Taiwan. El trabajo en los asuntos de la diáspora está estrictamente sujeto a las estrategias globales de asuntos exteriores, donde China todavía se aferra a la noción de soberanía nacional y coordinación interestatal. De hecho, muchos países de recepción de migrantes en Europa (como Francia, que ha propuesto el enfoque de “codesarrollo”) son bastante más activos que China a la hora de fomentar las conexiones transnacionales de migrantes y su influencia en las relaciones internacionales. La sospecha de que los emigrantes chinos se puedan convertir en la quinta columna dentro de los países de residencia es difícil de justificar.

CAMBIOS RECIENTES

Existen muestras de cambios significativos en la política exterior china. Tras la Revolución Cultural, Deng Xiaoping planteó una política exterior china de tono bajo y programática, lo cual queda patente en el voto de abstención reiterado de China en la ONU. Sin embargo, con el ritmo frenético de la globalización, China se muestra cada vez más activa en los asuntos globales. Por ejemplo, en el año 2000, China promovió la Organización de Cooperación de Shangai (SCO) que surgió como un acuerdo fronterizo entre Kazajstán, Kirguizistán, Tadjikistán, Uzbekistán, China y Rusia. Este acuerdo tiene como objetivo promover la cooperación económica entre los países y trabajar como fuerza potencial para contrarrestar la penetración americana en la región. Hasta la fecha no hay ningún dato disponible sobre el número de chinos que han cruzado las fronteras, pero se cree que la cifra es elevada. Entre las iniciativas similares se incluye el Foro Boao para Asia, con una estrategia destinada a ganarse la confianza de un buen número de vecinos para ampliar el espacio para el futuro desarrollo económico de China, con las implicaciones en la migración internacional que ello pudiera tener.

En este sentido, algunos expertos chinos han declarado que China debería prestar más atención a sus intereses más allá de su territorio, y proporcionar mayor protección al personal y seguridad financiera a sus ciudadanos de ultramar como prioridad (seminario sobre los intereses chinos de ultramar, véase China Management Press, 21 de junio de 2004). El Ministerio de Asuntos Exteriores aprobó la *Guía sobre la Protección y los Servicios Consulares de China* en 2000 para explicar cómo debía protegerse a los chinos de ultramar, y en 2003 se publicó una versión actualizada. Pronto se creará dentro del Ministerio

de Asuntos Exteriores un departamento encargado de los asuntos de seguridad externa (que incluirá la lucha contra el contrabando de drogas, el terrorismo internacional y la protección de los ciudadanos chinos en el extranjero). La creación del Departamento fue el resultado directo de una serie de acontecimientos recientes en los que se atacó a ciudadanos chinos en el extranjero, como los incidentes sucedidos en Irak con el secuestro de siete chinos el 11 de abril de 2004, la muerte de 12 chinos en una explosión en Pakistán (mayo de 2004) y el asesinato de 11 chinos en Afganistán en junio de 2004. El 16 de junio de 2004, las autoridades chinas fundaron el primer instituto en el extranjero para proteger la seguridad y los intereses de sus expatriados, el Centro Laboral de Ultramar en Corea (*Liaowang Dongfang Zhoukan* 2004: 10).

CONCLUSIÓN

Este documento plantea que el régimen internacional actual compuesto por estados-nación y basado en la concepción de soberanía nacional ya no puede dirigir la migración transnacional, pero al mismo tiempo las relaciones internacionales siguen influyendo de manera significativa en la migración transnacional, en sus pautas e implicaciones en el desarrollo económico y social. El resultado son unas complejas interacciones entre ambas.

Es imprescindible tener presente que China está experimentando una gran transformación socioeconómica con una emigración que aumenta rápidamente y una participación en el mundo cada vez más activa. La Comisión Europea, por ejemplo, ha establecido en su documento estratégico que “el objetivo general de la cooperación de la CE con China es asegurar el futuro de los objetivos generales de la Unión en las relaciones con China, apoyando el proceso de transición y la sostenibilidad de las reformas económicas y sociales, y fomentando al mismo tiempo la integración de China en la comunidad internacional y en la economía mundial” (EU, 2002: 23). Es probable que estos objetivos potencien más la emigración de China y no lo contrario. Por lo tanto, el deseo de muchos países europeos de reducir la migración china puede ir en contra de este objetivo general. Para evitar políticas como el acuerdo entre China y Hungría mencionado al principio del documento, se necesita examinar a fondo la interrelación entre las relaciones internacionales y la migración transnacional.

El anterior análisis histórico y la observación de la situación actual lleva a tres conclusiones provisionales con implicaciones políticas:

Primero, la gran importancia que concede China a la soberanía y su sensibilidad respecto a la dignidad nacional, fruto de la historia, la hace especialmente sensible a la politización de la migración. Es más que probable que un enfoque punitivo que vin-

cule la migración a las relaciones internacionales para presionar a China para que coopere en la gestión de la migración resulte contraproducente.

Segundo, en relación con el primer punto, es poco probable que China utilice la migración como medio para satisfacer a otros. La aparente poca cooperación de China a la hora de aceptar a migrantes repatriados sin documentos ha sido motivo de tensión en sus relaciones bilaterales con algunos países. China a menudo rechaza aceptar a migrantes sin documentos, argumentando que no se puede demostrar que sean ciudadanos chinos. Pero esta postura no es necesariamente una política deliberada. En cambio, parece más probable que el Gobierno no esté seguro de las implicaciones que pueda conllevar el hecho de aceptar a los repatriados. Por lo tanto, proporcionar información más detallada de la realidad e iniciar una mayor comunicación entre los gobiernos puede resultar útil para avanzar hacia una cooperación más afable.

Tercero y último, en general China se ha mostrado prudente en la gestión de la emigración, precisamente con el fin de evitar que se vean salpicados otros asuntos internacionales. Para satisfacer su agenda de desarrollo global, China necesita conseguir todos los amigos que pueda y sin duda no quiere que el tema de la migración ponga en peligro sus relaciones con Occidente. Pero esto puede haber conducido a políticas excesivamente pasivas respecto a la emigración laboral, lo cual podría explicar por qué la exportación de mano de obra de China se ha desarrollado tan poco en comparación con la de otros países asiáticos como India, Sri Lanka, Bangladesh y Filipinas. Tanto China como los países receptores de migrantes necesitan un cambio radical en su percepción de la migración: las implicaciones sociales de la migración a menudo no radican en su tamaño, sino más bien en su naturaleza. Siempre que se pongan en marcha mecanismos efectivos de gestión, la migración laboral a gran escala puede llegar a una situación *win-win* para China y para los países receptores, en la que ambos salgan ganando; pero sin una gestión efectiva incluso una pequeña cantidad de migrantes puede provocar graves tensiones sociales. Así pues, conviene que sean revisados tanto el control excesivamente restrictivo de la inmigración y la disuasión total de la migración por parte de los países receptores de migrantes como la postura pasiva respecto a la exportación de mano de obra para salvaguardar las relaciones internacionales por parte de China.

Notas

1. Véase p.ej. el libro *Globalizing Chinese Migration*, editado por Nyiri and Saveliev 2002; una edición de *International Migration* 2003, 41 (3) SI; y en particular el libro *Transnational Chinese* de Pieke et al 2004.
2. Ley de la República Popular China sobre la Administración de la Entrada/Salida de Ciudadanos (adoptada en la 13 Reunión del Comité Permanente del Sexto Congreso Nacional del Pueblo,

promulgado por el Decreto N° 32 del Presidente de la República Popular China el 22 de noviembre de 1985, y en vigor desde el 1 de febrero de 1986)

Referencias bibliográficas

- BENTON, G. "British racism and the shaping of the Chinese community". Paper presented at the workshop Asian Diaspora: Re-visiting the Chinese and South Asian Experiences, National University of Singapore. 5-7 abril, 2004.
- BRZEZINSKI, Z. *Power and Principle*. Farrar, Straus, Giroux, 1983.
- CAO Shuji. *Zhongguo Yimin Shi VI (History of Chinese Migration VI: Qing Dynasty and Republic China)*. Fujian People's Publisher, 1997.
- CASTLES, S. "Studying social transformation", *International Political Science Review*. 22, 1: 13-32 (2001).
- CHAN, W. K. "Chinese American Business Networks and Trans-Pacific Economic Relations since the 1970s". En: K.Koehn, Peter H. and Xiao-huang Yin (eds.) *The Expanding Roles of Chinese Americans in U.S.-China Relations: Transnational Networks and Trans-Pacific Interactions*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2002. P. 145-161.
- CHEN Hansheng. *Huagong Chuguo Shiliao Huibian (4)* (Recopilación de Material Histórico sobre la Inmigración de Trabajadores Chinos). *Zhonghua Shuju* (Chinese Books), 1981.
- CHIN, K.L. *Smuggled Chinese: Clandestine Immigration to the United States*, Philadelphia: Temple University Press, 1999.
- China Management Press. "Zhongguo gai ruhe baohu ziji de haiwai liyi" (Cómo debe proteger China sus intereses de ultramar) (21 junio 2004) A8.
- Departamento de Inmigración y Asuntos Multiculturales (Australia). "Background paper on unauthorised arrivals strategy", 2001. http://www.minister.immi.gov.au/media_releases/media01/r01131.htm.
- Comisión Europea. *Documento Estratégico, China*. IP/02/349. Bruselas, 1 marzo, 2002.
- Unión Europea. *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Sevilla*. 21 y 22 de junio, 2002.
- GAO WEINONG et al. *Guoji Yimin Huanjin xia de Zhongguo Xin Yinmin* (Nueva Inmigración China en el Contexto de la Inmigración Global). En: *Huaqiao Chubanshe* (Overseas Chinese Publisher). Beijing, 2003.
- GLICK Schiller, N. "Transmigrants and Nation-States: Something Old and Something New in the U.S. Immigrant Experience." En: C. Hirschmann, P. Kasinitz, and J. DeWind (eds) *The Handbook of International Migration*. New York: The Russell Sage Foundation, 1999. P. 94-119.
- Home Office (UK). "Asylum claims and country conditions", 1995. www.ind.homeoffice.gov.uk.
- KOEHN, Peter H. and XIAO-HUANG Yin (eds.) *The Expanding Roles of Chinese Americans in U.S.-China Relations: Transnational Networks and Trans-Pacific Interactions*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2002.
- LI Minghuan. *Ouzhou Huaqiao Huaren Shi* (Historia de Chinos en el Extranjero y Chinos de Ultramar en Europa). *Zhongguo Huaqiao Chubanshe* (China's Overseas Chinese Press), 2002.

- Liaowang Dongfang Zhoukan* (Oriental Outlook Weekly). "Zhongguo sheli shoujia haiwai laowu jigou baohu laogong" (China crea el primer instituto laboral de ultramar para proteger a los trabajadores), 2004, 26 (32): 10.
- LIU, K.J., y Y.J. Dingyong. "Churujing guanli xin zhengce shidian 3 chengshi ruhe yingfu" (Lugares experimentales para nuevas políticas de gestión de entradas/salidas: cómo responden tres ciudades), 2001. <http://news.sina.com.cn/c/2001-11-24/406312.html>.
- MALKKI, L. "Citizens of Humanity: Internationalism and the Imagined Community of Nations." *Diaspora* 3 (1) (1994). P.41-68;
- MALKKI, L. "Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things." *Annual Review of Anthropology*. No. 24 (1995). P.495-523.
- Migration News*. "Canada: Chinese migrants". No. 6 (10) (octubre) 1999.
- Migration News*. "Chinese migrants: Canada and US", 7(3), marzo 2000a.
- Migration News*. "Canada: new law", 7(5), mayo 2000b.
- National Intelligence Council. *Growing Global Migration and its Implications for the United States*. National Intelligence Estimate, US Government: 30, 2001.
- NYIRI, P. "Expatriating is patriotic? The discourse on 'new migrants' in the People's Republic of China and identity construction among recent migrants from the PRC". *Journal of Ethnic and Migration Studies*. No. 27 (4) (2001). P. 635-653.
- NYIRI, P. and SAVELIEV I.R. (eds) *Globalising Chinese Migration: Trends in Europe and Asia*. Ashgate, 2002.
- PIEKE, Frank N., PAL Nyiri, METTE Thuno and ANTONELLA Ceccagno. *Transnational Chinese: Fujianese Migrants in Europe*. Stanford University Press, 2004.
- PORTES, A., GUARNIZO, E. and LANDOLT P. "The study of trans-nationalism: pitfalls and promise of an emergent research", *Ethnic and Racial Studies*. No. 22, (1999). (2). P. 217-238.
- SKLAIR, L. *Sociology of Global System*, London and Baltimore: Prentice Hall and John Hopkins University Press, 1995.
- THUNO, M. "Reaching Out and Incorporating Chinese Overseas: The Trans-territorial Scope of the PRC by the End of the Twentieth Century" *The China Quarterly*. No. 168 (2001). P. 939-958.
- WANG Gungwu. "Migration history: some patterns revisited". En: Wang Gungwu (ed.) *Global History and Migrations*. Westview Press, 1997. P. 1-22
- WANG, Zuoyue. "Chinese American Scientists and U.S.-China Scientific Relations: From Richard Nixon to Wen Ho Lee". En: K.Koehn, Peter H. and Xiao-huang Yin (eds.) *The Expanding Roles of Chinese Americans in U.S.-China Relations: Transnational Networks and Trans-Pacific Interactions*. Armonk, New York. M. E. Sharpe, 2002. P. 185-206
- WIMMER, A. *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- ZOLBERG, Aristide R.. "The Formation of New States as a Refugee-Generating Process". *Annals, American Academy of Social Science*. No. 467 (mayo 1983). P. 24-38.
- ZWEIG, D and CHEN Changgui. *China's Brain Drain to the United States: Views of Overseas Chinese Students and Scholars in the 1990s*. China Research Monograph, Institute of East Asian Studies, University of California, 1995.

POLÍTICA EXTERIOR es una revista independiente, responsable y crítica. POLÍTICA EXTERIOR, sostenida por lectores, accionistas y anunciantes, difunde cada dos meses, información, análisis, ideas, certezas y dudas. Editada en Madrid y vendida en 100 países a una amplia minoría de profesores, empresarios, políticos y estudiantes, centra su reflexión en los intereses españoles fuera de España. Cada 60 días, con la situación de los conflictos y una perspectiva de las relaciones internacionales.

POLÍTICA EXTERIOR

VOL. XXX ENERO / FEBRERO 2005 N.º 103



Sí a la Constitución europea

Alberto Navarro □ *Darío Valcárcel*

EE UU: los próximos cuatro años

Jaime Ojeda □ *Norman Birnbaum*

Sergio Plaza □ *José I. Torreblanca*

De Irak a Marruecos

Domingo del Pino □ *Mourad Zarrouk*

Comunidades Autónomas y acción exterior

Jesús Gamallo

España y las relaciones Europa-Asia

José Eugenio Salarich

11 €

SUSCRIPCIONES

ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR

Núñez de Balboa 49, 28001. Madrid

Tel.: 91 431 26 28. Fax: 91 577 72 52

e-mail: revista@politicaexterior.com

www.politicaexterior.com

POLÍTICA EXTERIOR,
un indispensable instrumento
de trabajo