



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Political regimes and immigration policymaking

The contrasting cases of Morocco and Tunisia

Natter, K.

Publication date

2019

Document Version

Other version

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Natter, K. (2019). *Political regimes and immigration policymaking: The contrasting cases of Morocco and Tunisia*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam].

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

THESIS SUMMARY

It is often assumed that there is a fundamental difference between immigration policymaking in democracies and autocracies. However, the idea that democracies are associated to liberal immigration regimes and that autocracies tend to curtail migrants' rights has rarely been questioned. What if we start to move beyond this democracy/autocracy dichotomy and look for similarities in immigration policymaking *across* political regimes in terms of inter-actor dynamics and the domestic and international interests at play?

Prior research on immigration policymaking in Europe and North America has suggested a 'regime effect' by linking democracy to liberal immigration policy outcomes and to specific policymaking dynamics, such as the role of courts, employer lobbies or bureaucratic conflicts. Studies that systematically investigate counterfactuals of this 'regime effect', such as immigration policymaking in autocracies or 'non-Western' democracies, are largely missing. However, there are compelling reasons to question whether immigration policymaking intrinsically differs across 'democratic/autocratic' countries. For instance, countries along the entire democracy-autocracy spectrum have to take into account economic lobbies, public opinion, and geopolitical interests in their decision-making; and there are fundamental similarities in the ways in which modern state bureaucracies are organized.

The thesis explores the 'regime effect' more systematically by asking: *How does the polity shape the politics of immigration policy?* It advances comparative theorizing on the role of political regimes in immigration policymaking through the contrasting cases of Morocco and Tunisia. These provide a fertile ground to isolate the role of political regimes in immigration policymaking: In autocratic Morocco, moderate immigration growth has become intensely politicized and a liberal immigration policy reform was launched by King Mohammed VI in 2013; in Tunisia, the restrictive immigration policies of the authoritarian era have persisted through the democratic transition and the substantial immigration growth after 2011 has remained largely unpoliticized. These developments challenge the idea that democratization creates a window of opportunity to liberalize immigration policy and that autocracies tend to curtail migrants' rights.

The thesis explores this empirical puzzle and the suggested disconnect between immigration patterns, their politicization, and the political regimes within which these dynamics unfold. It examines how autocratic consolidation in Morocco and democratic regime change in Tunisia shaped immigration policy drivers and dynamics over the late 20th and early 21st centuries. Based on extensive fieldwork combining 144 semi-structured interviews and archival research, the thesis offers systematic insights into how immigration policies are negotiated between state, civil society, and interna-

tional actors. By focusing on domestic policy processes, the analysis also moves the academic and political debate beyond the dominant Euro-centric focus on 'migration policy externalization' that considers North African states to be passive receivers of policy dictates.

The paired comparison of Morocco and Tunisia shows that, paradoxically, liberal immigration reform in Morocco was part and parcel of the monarchy's authoritarian consolidation strategy, while in Tunisia, instead of expanding migrants' rights, the imperative to safeguard democratization has fostered the continuation of restrictive immigration policies inherited from the authoritarian era. The analysis demonstrates the extent to which the decision-making leverage of the executive, as well as the weight of domestic politics and civil society actors are closely intertwined with specific political regime dynamics. However, Moroccan and Tunisian immigration policymaking also showcase striking similarities: In particular, the internal workings of the state apparatus, with ministries pursuing diametrically opposed goals on immigration, as well as the influence of foreign policy interests or international norms in national policymaking remain largely unaffected by regime dynamics.

Through the contrasting cases of Morocco and Tunisia, the thesis makes a three-fold contribution to immigration policy research. First, it demonstrates that studying immigration policy is simultaneously and inherently a study of statehood: In both Morocco and Tunisia, the actual magnitude of immigration on the ground alone cannot adequately explain the extent of immigration politicization. Instead, regime legitimation and stability strategies, as well as national identity conceptions provide the foundation for immigration governance: In Morocco, the expansion of migrants' rights has strengthened the legitimation of the King at home and abroad. In particular, the royal institution mobilized relations with the administration and civil society to portray the King as a 'liberal' monarch. In Tunisia, immigration reform has been sidelined by the political imperative to preserve the democratic transition. In particular, conflicting domestic demands – for and against immigration liberalization – have compelled policymakers to put 'Tunisians first', emphasize a common national identity narrative, and ignore issues of racism and immigration altogether. Instead of triggering change, democratization has resulted in reform stalemate and restrictive immigration policy continuity.

Second, the thesis shows that there is no direct link between political regime type and immigration policy outcomes per se: Democratization does not necessarily lead to more liberal immigration policies, but might even strengthen popular calls for restriction. In contrast, autocratic policymaking can create unexpected opportunities for liberal policy reform if it suits the broader priorities of the regime, a dynamic I call the 'illiberal paradox'. Such an immigration liberalization is particularly attractive when immigration remains numerically low or when entry rights are not automatically coupled to migrants' socio-economic rights. These findings suggest that while

political regime dynamics such as democratization or authoritarian consolidation crucially shape immigration politics, binary regime categories such as 'democracy' or 'autocracy' have only limited power to explain concrete policy outcomes.

Lastly, the thesis develops theoretical propositions on the role of political regimes in immigration policymaking. As most countries around the world are neither full-fledged autocracies nor consolidated liberal democracies, an improved understanding of the commonalities in immigration policymaking across political regimes is crucial. To advance theory-building, I propose a three-fold typology of immigration policy processes. First, I distinguish 'generic' policy processes that are at play regardless of the political regime or policy area, because they emerge out of the very essence of policymaking in modern states. Second, I identify 'issue-specific' policy processes that are inherently linked to what immigration does to state sovereignty and interest alignment, but are present across different regime types. Third, I specify 'regime-specific' policy processes that indeed are prone to a 'regime effect', because they rely on essential features of political systems such as the rule of law or the centrality of the executive. This three-fold typology suggests that the theoretical toolbox for analysing immigration policymaking does not as fundamentally differ across political regimes as is often assumed.

By specifying the boundaries of a 'regime effect' and teasing out similarities in immigration policymaking across the 'democratic/autocratic' divides, the thesis hopes to stimulate more systematic comparative research and to open up avenues for general theory-building on immigration policymaking in the future. Also, by analysing immigration policymaking as an intrinsic part of processes of political change, the thesis seeks to showcase the value of investigating immigration policy for broader political sociology and comparative politics research into the permanent (trans)formations of the state. It hereby strives to contribute to a wider academic effort that bridges theorizations of socio-political processes in the 'Global South' and the 'Global North'.

PROEFSCHRIFT SAMENVATTING

Vaak wordt aangenomen dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen het maken van immigratiebeleid in democratieën en autocratieën. Echter, het idee dat democratieën gekenmerkt worden door liberale immigratie regimes en dat autocratieën geneigd zijn om de rechten van migranten te beperken, wordt niet vaak ter discussie gesteld. Wat als we voorbij deze democratie/autocratie dichotomie kijken en zoeken naar overeenkomsten in het immigratiebeleidsvorming *tussen* politieke regimes, in termen van de dynamiek tussen actoren en de binnenlandse en internationale belangen?

Eerder onderzoek naar het maken van immigratiebeleid in Europa en Noord-Amerika heeft gesuggereerd dat een 'regime effect' bestaat. Studies hebben dit effect aangetoond door democratieën aan liberale immigratiebeleidsresultaten te linken en aan specifieke beleidsdynamieken, zoals de rol van rechtbanken, werkgeverslobby's of bureaucratische conflicten. Systematisch onderzoek naar de 'counterfactual' van dit 'regime effect', zoals onderzoek naar immigratiebeleid in autocratieën of niet-Westerse democratieën, ontbreekt grotendeels. Echter bestaan belangrijke redenen om te twijfelen aan het idee dat het immigratiebeleidsvorming intrinsiek verschilt tussen 'democratische/autocratische' landen. Landen over het gehele democratie-versus-autocratie spectrum moeten bij hun besluitvorming bijvoorbeeld rekening houden met economische lobby's, de publieke opinie en geopolitieke belangen; ook bestaan fundamentele overeenkomsten in de manier waarop moderne staatsbureaucratieën zijn georganiseerd.

Dit proefschrift onderzoekt het 'regime-effect' op een systematische manier door de volgende vraag te stellen: *hoe vormt de staat (polity) de politiek van het immigratiebeleid?* Het proefschrift bevordert vergelijkende theorievorming over de rol van politieke regimes in het maken van immigratiebeleid door onderzoek te doen naar het contrasterende immigratiebeleid in Marokko en Tunesië. Door het gebruik van deze landen als cases kunnen we de rol van politieke regimes in het immigratiebeleidsvorming isoleren: in autocratisch Marokko is gematigde immigratiegroei intens gepolitiseerd en werd een liberale immigratiebeleidshervorming door koning Mohammed VI in 2013 gelanceerd; in Tunesië heeft het restrictieve immigratiebeleid van het autoritaire tijdperk standgehouden door de democratische transitie, en de substantiële immigratiegroei na 2011 is grotendeels niet gepolitiseerd. Deze ontwikkelingen trekken het idee in twijfel dat democratisering een kans biedt om het immigratiebeleid te liberaliseren en dat autocratieën de neiging hebben de rechten van migranten te beknotten.

Dit proefschrift onderzoekt deze empirische puzzel en de voorgestelde ontkoppeling van immigratiepatronen, hun politisering en de politieke regimes waarbinnen deze dynamiek zich afspeelt. Het ondervraagt hoe de consolidatie van het autocratie

tische regime in Marokko en de verandering van het democratisch regime in Tunesië de dynamiek van het immigratiebeleid in de late 20^e en vroege 21^e eeuw hebben gevormd. Op basis van uitgebreid veldwerk bestaande uit een combinatie van 144 semigestructureerde interviews en archiefonderzoek, biedt het proefschrift inzicht in hoe de staat, het maatschappelijk middenveld en internationale actoren onderhandelen over het immigratiebeleid. Door zich te concentreren op binnenlandse beleidsprocessen, zorgt de analyse er ook voor dat het academische en politieke debat voorbijgaan aan de dominante eurocentrische focus op de 'externalisering van migratiebeleid', dat Noord-Afrikaanse staten als passieve ontvangers van beleid beschouwt.

De vergelijking van Marokko en Tunesië toont aan dat, paradoxaal genoeg, de hervorming van het liberale immigratiebeleid in Marokko deel uitmaakte van de autoritaire consolidatiestrategie van de monarchie, terwijl in Tunesië, in plaats van de rechten van migranten uit te breiden, de noodzaak om de democratisering te beschermen juist de voortzetting van het restrictieve immigratiebeleid, geërfd van het autoritaire tijdperk, heeft bevorderd. De analyse toont aan in hoeverre de invloed van de uitvoerende macht, evenals de invloed van binnenlandse politiek en maatschappelijke actoren, nauw verweven zijn met de specifieke dynamiek van het politieke regime. De Marokkaanse en Tunesische immigratiebeleidsvorming vertoont echter ook opvallende overeenkomsten: met name de interne werking van het staatsapparaat, met ministeries die diametraal tegengestelde doelen op immigratie nastreven, evenals de invloed van buitenlandse beleidsbelangen of internationale normen in de nationale beleidsvorming, blijven grotendeels onaangetaast door bewindsdynamieken.

Door de contrasterende gevallen van Marokko en Tunesië te onderzoeken levert het proefschrift drie bijdrages aan het bestaande onderzoek over immigratiebeleid. Ten eerste toont het proefschrift aan dat het bestuderen van het immigratiebeleid ook een inherent studie van de staat is: in zowel Marokko als Tunesië verklaart de immigratieomvang niet volledig de immigratiepolitisering. In plaats daarvan vormen bewinds-legitimering en stabiliteitsstrategieën, evenals nationale identiteitsconcepties de basis voor immigratiebeleid: in Marokko heeft de uitbreiding van de rechten van migranten de legitimering van de koning in binnen- en buitenland versterkt. In het bijzonder mobiliseerde het koninklijk instituut de betrekkingen met de staatsbureaucratie en het maatschappelijk middenveld om de koning te portretteren als een 'liberale' monarch. In Tunesië is de immigratiehervorming opzijgeschoven omdat er een politieke noodzaak was de democratische transitie te behouden. Met name de tegenstrijdige binnenlandse eisen - voor en tegen de liberalisering van immigratie - hebben beleidsmakers ertoe gedwongen 'Tunesiërs op de eerste plaats te zetten'. Hiermee benadrukten ze een gemeenschappelijke vertelling over de nationale identiteit en negeerden ze kwesties van racisme en immigratie volledig. In plaats van verandering teweeg te brengen, heeft democratisering geresulteerd in hervormingspatronen en de continuïteit van restrictief immigratiebeleid.

Ten tweede laat het proefschrift zien dat er geen direct verband bestaat tussen het type politieke regimes en het immigratiebeleid: democratisering leidt niet noodzakelijkerwijs tot een liberaler immigratiebeleid, en kan de vraag naar beperkingen juist versterken. Autocratisch beleid kan daarentegen onverwachte kansen creëren voor liberale beleidshervorming wanneer het past bij de bredere prioriteiten van het regime, een dynamiek die ik de 'illiberal paradox' noem. Een dergelijke liberalisering van immigratie is met name aantrekkelijk wanneer immigratie laag blijft of wanneer toegangsrechten niet automatisch worden gekoppeld aan de sociaal-economische rechten van migranten. Deze bevindingen geven aan dat hoewel de dynamiek van het politieke regime, zoals democratisering of consolidatie van de autocratie, de immigratiepolitiek vormgeeft, binaire regimecategorieën zoals 'democratie' of 'autocratie' slechts in beperkte mate de beleidsresultaten verklaren.

Ten slotte ontwikkelt het proefschrift theoretische stellingen over de rol van politieke regimes in het immigratiebeleid. Aangezien de meeste landen in de wereld geen volwaardige autocratieën of bestendige liberale democratieën zijn, is het van cruciaal belang om de overeenkomsten in immigratiebeleid beter te begrijpen. Om theorievorming te bevorderen, stel ik een drievoudige typologie van immigratiebeleidsprocessen voor. Ten eerste onderscheid ik 'generieke' beleidsprocessen die spelen, ongeacht het politieke regime of beleidsterrein, omdat ze voortkomen uit de essentie van beleidsvorming in moderne staten. Ten tweede identificeer ik 'kwestie-specifieke' beleidsprocessen die inherent zijn aan de gevolgen van immigratie voor de soevereiniteit van staten en de afstemming van belangen, maar die aanwezig zijn in verschillende soorten regimes. Ten derde specificer ik 'regime-specifieke' beleidsprocessen die inderdaad gevoelig zijn voor een 'regime-effect', omdat ze afhankelijk zijn van essentiële kenmerken van politieke systemen zoals de rechtsstaat of de centrale positie van de uitvoerende macht. Deze drievoudige typologie suggereert dat de theoretische 'toolbox' voor het analyseren van immigratiebeleid niet zo fundamenteel verschilt tussen politieke regimes als vaak wordt aangenomen.

Door de grenzen van het 'regime-effect' te specificeren en overeenkomsten in immigratiebeleid over het gehele 'democratische/autocratische' spectrum te onderzoeken, hoopt het proefschrift meer systematisch vergelijkend onderzoek te stimuleren en algemene theorievorming over immigratiebeleid te bevorderen. Door het immigratiebeleid te analyseren als een intrinsiek onderdeel van processen van politieke verandering, wil het proefschrift laten zien dat het onderzoeken van immigratiebeleid van belang is voor het bredere veld van politieke sociologie en voor het vergelijkend politiek onderzoek naar de permanente (trans)formaties van de staat. Hiermee streeft het ernaar bij te dragen aan bredere academische theorievorming van sociaal-politieke processen die een brug kan slaan tussen de 'Global South' en de 'Global North'.

Katharina Natter

Katharina conducted her PhD research between 2015 and 2019 at the Department of Sociology of the University of Amsterdam as a member of the Political Sociology program group. After completing her Master degree in Comparative Politics at SciencesPo Paris in 2012, she worked at the International Migration Institute of the University of Oxford (Department of International Development). Her research focuses on the politics of migration in North Africa and Europe and seeks to connect migration policy theory with broader social science research on states and political transformations. In January 2020, Katharina will join the Leiden University Institute of Political Science as Assistant Professor.

It is often assumed that there is a fundamental difference between immigration policymaking in democracies and autocracies, with democracies associated to liberal immigration regimes and autocracies to migrants' rights restrictions. But what if we start to look for similarities in immigration policymaking across political regimes? The contrasting cases of Morocco and Tunisia reveal that democratic politics does not necessarily lead to immigration liberalization and that autocratic policymaking can in fact drive liberal reform. Extensive fieldwork, semi-structured interviewing and archival research show that in Tunisia, democratization dynamics have ultimately fostered restrictive immigration policies; while in Morocco, immigration liberalization was central to the monarchy's authoritarian consolidation strategy. Through the in-depth analysis of immigration policy drivers and dynamics, this thesis specifies the extent of a 'regime effect' in immigration politics and teases out similarities in policymaking across the 'democracy/autocracy' divide. Hereby, it advances general theorizing on the role of political regimes in immigration policymaking and demonstrates the value of immigration policy research for broader political sociology and comparative politics debates on modern statehood.

