

Los dilemas de las políticas de inmigración en Europa

JOAQUIN
ARANGO

El examen de las políticas migratorias existentes en Europa Occidental pone de manifiesto todo tipo de diferencias, que corresponden a experiencias históricas, tradiciones, culturas, legislaciones, necesidades y situaciones de hecho no menos diversas. Ello no obstante, es posible identificar un denominador común, un núcleo central compartido por las diferentes políticas nacionales. Ese núcleo, que adopta formas y expresiones muy diversas, consiste en la combinación de dos principios o, más bien, de un presupuesto de hecho y un objetivo, que en su inspiración responden a impulsos de sentido contradictorio. En torno a los mismos parece existir un consenso bastante generalizado. El primero, el presupuesto de hecho, es el principio del acceso restringido, que en sus manifestaciones más extremas llega a definirse como «política de fronteras cerradas». Las razones que subyacen a este principio rector de las políticas migratorias no suelen expresarse explícitamente con claridad, pero cabe suponer que tienen bastante que ver, en primer lugar, con la prevalencia de un estado de insatisfacción generalizado y difuso en la ciudadanía respecto de experiencias migratorias precedentes o, más precisamente, de los resultados no previstos y acumulados de éstas. En formas diversas, se piensa que la integración de los in-

El fracaso relativo de las experiencias infelices de integración suele imputarse a características de los propios inmigrantes y nunca o rara vez a la insuficiencia de las políticas de integración o a rasgos de la sociedad reciente»

migrantes, al menos en su conjunto, no ha sido un éxito en ningún país y que ha creado problemas que distan de estar resueltos; o más bien que algunos grupos de inmigrantes se han integrado adecuadamente y otros no. Hay que añadir que el fracaso relativo de las experiencias infelices de integración suele imputarse a características de los propios inmigrantes y nunca (rara vez a la insuficiencia de las políticas de integración o a rasgos de la sociedad receptora que constituyen obstáculos o barreras a la integración. Se necesitan más estudios comparativos de las relaciones entre sociedades receptoras autóctonas y colonias inmigrantes para tratar de deducir de ellos análisis casuales relativos a los determinantes de la integración armoniosa entre unos y otros.

Una segunda razón, probablemente la más clara, reside en el temor a que se produjesen flujos de inmigración masivos si se abriesen las fronteras; temor que incluso se profesa respecto de la situación presente, lo que supone una manifiesta minusvaloración de la eficacia de los mecanismos de control de flujos, no corroborada en general por la experiencia europea. Estos temores a migraciones masivas suelen ser frecuentemente el corolario mecánico de la mera constatación de la existencia de grandes diferencias económicas y demográficas entre países ricos y países pobres, y responde a una cierta «lógica hidráulica» o de mecánica de fluidos: parece que baste con poner de manifiesto tales disparidades para que la predicción de flujos masivos resulte evidente sin necesidad de demostración adicional, olvidando, entre otras cosas, que tales redistribuciones en gran escala no se han producido en el pasado, cuando existían condiciones no muy diferentes de las actuales.

También contribuye al mantenimiento de las políticas limitativas del acceso, en tercer lugar, el temor a lo que en su día fueron efectos imprevistos de la inmigración y que hoy en día, a partir de la experiencia del pasado reciente, ya son consecuencias previsibles, especialmente en los países con más larga tradición migratoria. Me refiero, claro está, a los efectos multiplicadores de la llamada «cadena migratoria», que en una segunda fase del ciclo migratorio convierten la inicial inmigración de trabajadores, frecuentemente sin familia y supuestamente temporales, en una inmigración permanente, más numerosa y con una diferente composición demográfica, lo que, entre otras cosas, altera el balance de costes y beneficios de la inmigración y de la apropiación privada o social de los mismos.

Finalmente, podrían aducirse como razones adicionales algunas de naturaleza cultural, que tienen que ver con la concepción que de sí mismas tienen las sociedades europeas como esencialmente homogéneas, a diferencia, por ejemplo, de las grandes sociedades ultramarinas de acogida, que aceptan, en principio sin reparo, su condición de socieda-

«Cada proceso de regularización tiende a ser visto como el último, como el que va a "poner el contador a cero", a partir del cual el binomio "no más entradas e integración de los que están ya" asegurará el inicio de una nueva era.»



«Si bien en ocasiones la economía sumergida es la causante de la atracción de inmigrantes, en otras son las rigideces en la legislación sobre extranjería las que convierten en irregulares a muchos trabajos desempeñados por inmigrantes.»



des de inmigración y multiétnicas. Y el hecho de que la demanda de trabajo inmigrante no sea muy amplia, aunque exista alguna y tienda a crecer, debido a la naturaleza escasamente creadora de empleo de la mayoría de las economías europeas.

El segundo principio orientador de las políticas demográficas, de sentido contrario al precedente, puede ser definido —sin entrar en disquisiciones terminológicas— como el principio de integración. Este objetivo, que responde al mismo criterio de homogeneidad social y cultural recién mencionado, y que hunde sus raíces en algunos de los principios fundacionales de las sociedades democráticas europeas, requiere la creación de condiciones que permitan a los extranjeros alcanzar un estatus social digno —llegando eventualmente a la adquisición de la nacionalidad—, con el propósito de reducir las desigualdades, aliviar las tensiones sociales y evitar la propagación de sentimientos socialmente divisorios de carácter xenófobo. Frecuentemente lleva aparejada la pretensión, a veces no confesada o incluso inconsciente —lo que no quiere decir ilegítima—, de un cierto grado de asimilación cultural de los inmigrantes. Ciertamente, la perspectiva, o la realidad, de sociedades crecientemente duales —en las que la tradicional división entre ricos y pobres está siendo progresivamente sustituida por la existente entre nacionales y extranjeros— no resulta atractiva para nadie. Pues bien, en una o en otra forma, este objetivo integrador habitualmente preside las declaraciones de objetivos de las políticas migratorias, y no hay razones poderosas para dudar de su sinceridad, entre otras cosas porque su realización resulta de interés para la sociedad receptora.

Una exigencia de este principio de integración, o corolario del mismo —entre una panoplia de políticas sectoriales—, es la regularización de los inmigrantes irregulares o indocumentados (frecuentemente llamados clandestinos, aunque en la mayor parte de las ocasiones este término no describa adecuadamente la realidad). Huelga decir que cada proceso de regularización tiende a ser visto como el último, como el que va a «poner el contador a cero», a partir del cual el binomio «no más entradas e integración de los que están ya» asegurará el inicio de una nueva era. Una expresión sucinta y en principio irreprochable de tan tranquilizador principio es la recientemente formulada por las autoridades españolas de «no admitir más inmigrantes que los que podamos satisfactoriamente integrar».

Este binomio parece no tener sino virtudes, tanto a los ojos de la opinión pública como a los de gobernantes y legisladores, ya que se presenta como una amalgama de sentimientos igualitaristas y universalistas con ingredientes de sentido común —la idea de que es imposible admitir un número ilimitado de inmigrantes, o, en expresión más in-

quietante, de que existe un dintel de tolerancia respecto del número de aquéllos por parte de la sociedad receptora. Menos abiertamente se piensa que una política de inmigración se verá legitimada a los ojos de la sociedad, y, por tanto, más fácilmente aceptada, si va acompañada de un control eficaz de las fronteras, esto es, de los flujos de entrada; y, adicionalmente, servirá para contrarrestar la extensión de la economía sumergida o del sector informal de aquélla.

Sin embargo, esta combinación de políticas restrictivas del acceso y de integración de los inmigrantes establecidos deja al menos dos problemas sin resolver: cómo relacionarse armoniosamente y cooperar con países vecinos que atraviesan graves dificultades —y que buscan en la emigración alivio para las tensiones de su saturado mercado de trabajo y recursos externos, en forma de remesas de ahorros, para su desequilibrada balanza de pagos—, y ello sin grandes tensiones y satisfaciendo las mínimas obligaciones de solidaridad internacional; y cómo hacer compatible esta voluntad política con la voluntad económica que demanda trabajo inmigrante. Esta última ha sido reiterada recientemente, por ejemplo, por el presidente Mitterrand al afirmar que Francia «necesita trabajadores extranjeros», no obstante la polémica que últimamente agita a la nación francesa en relación con la inmigración. Igualmente, en el informe que un grupo de expertos elaboraron en 1990 a petición de la Comisión de las Comunidades Europeas se constataba que «los empresarios [...] reconocen la existencia en diversos sectores de una carencia de mano de obra que, con el pragmatismo que caracteriza a los empleadores, han buscado allí donde se encontrase y al mejor precio posible. Los trabajadores altamente cualificados son demandados, sobre todo, por ciertas ramas del sector industrial; los otros son reclutados por las restantes ramas y sectores, en particular en el sector servicios y en la agricultura, y para el trabajo temporal o estacional. En algunos casos, la economía subterránea y la inmigración clandestina se han alimentado recíprocamente. Esta situación perturba el mercado de trabajo en su conjunto».

La asintonía entre voluntad política declarada y necesidad económica se resuelve de hecho a través de la entrada irregular de un número variable de trabajadores, bien sea por fallos o «agujeros» en el sistema de control o por el margen de ambigüedad o flexibilidad —algunos lo ven como una forma de hipocresía institucionalizada— que caracteriza al mismo. En el primer caso, que pone de manifiesto las inevitables limitaciones de las políticas de control de flujos en sociedades democráticas y en un mundo de densas comunicaciones, un cierto número de personas consigue filtrarse y encontrar acomodo en los intersticios del mercado de trabajo; en el segundo, los controles

«En nuestros días los inmigrantes, lejos de haber sido objeto de reclutamiento o de venir con un puesto de trabajo asegurado, tienen dificultades para encontrar empleos estables o simplemente legales.»



«El talón de Aquiles de las políticas migratorias europeas radica en la ecuación "demanda de trabajo insatisfecha más fronteras cerradas, igual a inmigración irregular"»



se endurecen o suavizan de acuerdo con el estado de la economía. El hecho de que el número de trabajadores inmigrantes haya aumentado en todos los países europeos a partir de la recuperación económica iniciada en torno a 1984, apunta al segundo mecanismo. Una variante explícita del margen de flexibilidad es la constituida por el caso español, que en 1991 ha suavizado la rígida posición anterior añadiendo a la ya mencionada definición que restringe la acogida a aquellos inmigrantes que pueden ser integrados satisfactoriamente la coletilla «y que el estado de la economía requiera». Pero estas soluciones de facto perpetúan la irregularidad y traicionan consiguientemente el objetivo de la integración. En efecto, el talón de Aquiles de las políticas migratorias europeas radica en la ecuación «demanda de trabajo insatisfecha más fronteras cerradas, igual a inmigración irregular»; y la persistencia de esta última niega, siquiera sea parcialmente o en dosis variables, las dos piedras angulares de dichas políticas.

Cabe preguntarse si la somera caracterización de las políticas migratorias que antecede, basada en los países de «vieja inmigración», esto es, los tradicionales países receptores del noroeste europeo, es predicable también de los «nuevos países de inmigración» del sur de Europa o si, por el contrario, existen diferencias sustantivas entre las políticas de unos y otros. En mi opinión, la primera de dichas preguntas debe ser respondida de forma afirmativa, y la segunda en forma negativa. Ciertamente, hay importantes diferencias en cuanto a prioridades, que emanan de diferencias de hecho, pero lo mismo no puede decirse respecto de objetivos u orientaciones. El ejemplo reciente de España, que está dando los primeros pasos en la formulación de una política migratoria y que nos es particularmente relevante, puede resultar representativo. Me refiero especialmente a la reformulación de las líneas maestras de las políticas migratoria y de extranjería que fue sometida a la consideración del Parlamento y aprobada por amplísima mayoría por éste en la primavera de 1991. Dichas líneas básicas son las siguientes:

1. Control de entradas, que incluye políticas de visados y control de fronteras;
2. Lucha contra el trabajo clandestino;
3. Definición y puesta en práctica de una política de promoción e integración social de los inmigrantes;
4. Reforzamiento de la actuación policial;
5. Mayor coordinación y centralización administrativa;
6. Reforma de los procedimientos de Asilo y Refugio;
7. Intensificación de la dimensión europea de las políticas de extranjería; y
8. Potenciación de la cooperación española al desarrollo.

Como puede verse, cinco de estas ocho líneas básicas —las enunciadas en primero, cuarto, quinto, sexto y séptimo lugares— tienen que ver directamente con el control y dominio de los flujos migratorios. La octava, la potenciación de la cooperación al desarrollo, especialmente dirigida hacia los países del Magreb, tiene por objeto frenar la génesis de esos mismos flujos y reducir la propensión a emigrar en la principal región de origen. De las dos restantes, una se propone directamente la integración social de los inmigrantes y la otra se inscribe en el punto de intersección entre el control de los flujos y la integración.

Una política elaborada con estos ingredientes no resulta muy diversa de las que se encuentran al norte de los Pirineos y los Alpes. Por supuesto, los acentos y las prioridades difieren de unos países a otros. Las principales diferencias de hecho pueden resumirse diciendo que los países del Sur, y España entre ellos, están mucho más preocupados por los flujos que por los «stocks», dicho sea en términos demográficos, mientras más al norte las dos preocupaciones se equilibran y en varios países prevalece la segunda.

Esta diferencia de preocupaciones resulta de situaciones de hecho marcadamente disimilares. En efecto, los países de nueva inmigración no tienen, por un lado, grandes colonias inmigrantes establecidas de antiguo en su territorio y, por otro, se ven confrontados a un fenómeno muy reciente, mal conocido, difuso en sus contornos, extremadamente heterogéneo y rápidamente creciente. Carecen, además, por lo general, de la experiencia, del personal y del aparato administrativo adecuado para tratarlo. La geografía está lejos de favorecer al control de los flujos, tanto por la extensión de las costas como por su mayor proximidad a algunos de los principales países de origen. Todo ello determina que las fronteras meridionales del sur de la Comunidad Europea resulten «porosas», en calificativo frecuentemente empleado, en ocasiones con una mezcla de temor y reproche, por representantes de países septentrionales. No es de extrañar que el grueso de las preocupaciones se encamine en esa dirección.

Las diferencias de hecho o de situación de las que derivan los diferentes acentos en las políticas demográficas podrían sintetizarse diciendo que los países del sur de Europa están atravesando la primera fase del ciclo migratorio, caracterizado por el predominio de «primo-inmigrantes», en su mayoría trabajadores no acompañados de sus familias, que apenas han comenzado a instalarse en el país, mientras los tradicionales países de acogida en Europa han recorrido este ciclo en su totalidad y cuentan en su seno con una comunidad inmigrante sólidamente establecida, compuesta en forma relativamente equilibrada por miembros de varias generaciones, que

«La asintonía entre voluntad política declarada y necesidad económica se resuelve de hecho a través de la entrada irregular de un número variable de trabajadores, bien sea por fallos o "agujeros" en el sistema de control o por el margen de ambigüedad o flexibilidad que caracteriza al mismo»



plantea principalmente problemas de condiciones de trabajo, vivienda, educación, salud o participación política y sindical. Cabe añadir, en perspectiva histórica, que los «nuevos países de inmigración» se encuentran con dificultades adicionales en comparación con las que registraron los países tradicionales en el inicio del ciclo migratorio en su tiempo, consistentes principalmente en el hecho de que en nuestros días los inmigrantes, lejos de haber sido objeto de reclutamiento o de venir con un puesto de trabajo asegurado, tienen dificultades para encontrar empleos estables o simplemente legales; y que los países del Sur tienen una mayor proporción de inmigrantes en la economía paralela o en situaciones de empleo irregular. Esta última observación merece una digresión relativa a las relaciones entre inmigración irregular y economía sumergida.

Frecuentemente se sostiene que una de las razones por la que los países del sur de Europa, particularmente Italia y España, han devenido países de inmigración y atraen un número considerable de inmigrantes es la extensión de la economía sumergida o del llamado sector informal. Esta proposición, convincente a primera vista, no lo resulta tanto tras un segundo escrutinio. Aun aceptando que la extensión de la economía sumergida sea mayor en los países del sur de Europa — lo que no es seguro en todos ellos— que en los del Norte, lo que resulta más dudoso es que la cadena de causalidad entre los dos fenómenos vaya siempre en la dirección que habitualmente se señala. En otras palabras, si bien en ocasiones la economía sumergida es la causante de la atracción de inmigrantes, en otras son las rigideces —difíciles de evitar— en la legislación sobre extranjería las que convierten en irregulares a muchos trabajos desempeñados por inmigrantes. En efecto, ni en España ni en Italia existe una clara correspondencia entre la distribución geográfica de la inmigración irregular y el mapa de la economía sumergida. Es claro que en todas las economías existen sectores de actividad en los que hay demanda de trabajo insatisfecha, e incluso que esta demanda tiende a crecer en épocas expansivas. Ello es perfectamente compatible con la existencia de niveles de desempleo considerables. Es bien sabido que en mercados de trabajo segmentados no se encuentran candidatos para cubrir determinados puestos de trabajo, en particular los que resultan menos atractivos, menos seguros o están dotados de menor prestigio social, y en estas condiciones los empleadores no tienen otra opción que reclutar a trabajadores inmigrantes en condiciones irregulares, ante la imposibilidad de demostrar que no hay candidatos nativos que puedan desempeñar el puesto en cuestión.

En la segunda mitad de los años ochenta y comienzo de los noventa, la situación laboral evolucionó considera-

«En la reorientación de la política de inmigración española apunta una decidida preferencia por el sistema de cuotas vigente en países como Canadá o Australia, que tendría en cuenta las características de los inmigrantes, su edad, cualificación profesional y procedencia, entre otras, para su admisión.»



blemente, siguiendo el curso expansivo de la actividad económica, lo que se tradujo en un marcado aumento de la demanda de trabajo. También evolucionaron con ella los puntos de vista dominantes respecto al trabajo inmigrante.

Un caso claro de evolución positiva en la orientación de las políticas ha sido el español. Además de la apuesta por la integración de los inmigrantes de hecho que ha significado la regularización de 1991, se ha abierto paso el principio, como antes se ha dicho, de admitir a aquellos trabajadores inmigrantes cuyo curso se considere necesario para la economía española, lo que abre una puerta a su ingreso regular. Ello dista de ser común en el continente europeo, en el que frecuentemente resistencias políticas y sociales se im-

ponen a la lógica económica. Además, en la reorientación de la política de inmigración española apunta una decidida preferencia por el sistema de cuotas vigente en países como Canadá o Australia, que tendría en cuenta las características de los inmigrantes, su edad, cualificación profesional y procedencia, entre otras, para su admisión. Sin embargo, el sistema de cuotas, también conocido como de puntos, no existe en Europa y no es aceptado sin discusión. Su aplicación, interesante por varias razones, entre ellas la de prestarse a la negociación con los países de origen, no está exento de complicaciones y ciertamente no resuelve el grave problema de la inmigración irregular, en un contexto en el que los flujos migratorios están sobre todo determinados por los factores de expulsión que operan en las regiones de origen.

Tanto en España como en el sur de Europa, las políticas de inmigración se encuentran en un estadio aún formativo, como corresponde a un fenómeno aún incipiente; y están por ello sujetas a cambios y reorientaciones. Ello no obstante, es improbable que en el futuro diverjan marcadamente de las pautas predominantes en el norte de Europa, pese a sus insuficiencias; y ello tanto porque las necesidades y las posibilidades no son demasiado diferentes como por la exigencia de adoptar criterios razonablemente homogéneos en una comunidad de Estados que se unifica y suprime las fronteras interiores. Si el futuro prosigue por las líneas señaladas, y no es fácil imaginar otras, junto al ya mencionado problema de la inmigración irregular quedará el de la convivencia armónica y la cooperación con nuestros vecinos del Sur en los que se origina una parte importante de los flujos migratorios que se dirigen a nuestras tierras. Y la disonancia entre sus necesidades de emigración y la persistencia de políticas fuertemente restrictivas en Europa no contribuirá, ciertamente, a crear una atmósfera propicia para esa convivencia. Urge intensificar la cooperación al desarrollo, pero sabiendo que no es la panacea, frecuentemente no más que retórica, que va a dar solución fácil y pacífica a

«La cooperación al desarrollo no es alternativa a la emigración, pero las políticas migratorias de los países receptores pueden contituirse en instrumentos de la cooperación al desarrollo y formularse en ese contexto.»



un dilema poco menos que irresoluble, entre otras razones —más allá de su muy exigua cuantía actual— porque en el corto plazo el desarrollo acrecienta la propensión a la emigración en lugar de eliminarla. La cooperación al desarrollo no es alternativa a la emigración, pero las políticas migratorias de los países receptores pueden constituirse en instrumentos de la cooperación al desarrollo y formularse en ese contexto. Y, quizás por encima de todos los demás, queda la necesidad de aprender a convivir con un fenómeno que va a estar con nosotros durante largo tiempo.