



EUROPA Y LA INMIGRACIÓN: UNA RELACIÓN DIFÍCIL

Joaquín Arango
Catedrático de Sociología
Universidad Complutense de Madrid



Pocos adjetivos definen y sintetizan la relación de los países europeos –y, por ende, de la UE– con la inmigración como 'difícil'. Otros que vienen a la mente podrían ser 'incómoda', 'insatisfactoria' 'reticente', o incluso 'borrascosa', si se prefiere uno con resonancias literarias Pero todos apuntan en la misma dirección.

Numerosas evidencias corroboran la elección de tales adjetivos: valgan como ejemplos:

- la llegada al gobierno, en años recientes, de partidos populistas, de tintes xenófobos, y que hacen del rechazo a la inmigración principal bandera, en Holanda, Dinamarca, Austria, Italia y Suiza, así como los extensos apoyos sociales que reciben en Francia, Alemania y Flandes, entre otros;
- el uso de la inmigración como arma arrojada en la contienda electoral, como testimonia la reciente campaña electoral británica;
- el estado de crisis moral y existencial por el que atraviesa Holanda en los últimos años, agravado por los asesinatos de Pim Fortuyn y Theo Van Gogh;
- las acrecentadas dificultades que la integración de los inmigrantes encuentra en varios países;
- los alarmantes porcentajes que deparan recurrentemente encuestas serias como el Eurobarómetro de ciudadanos que declaran albergar sentimientos adversos, cuando no hostiles, hacia los inmigrantes ...
- y hoy cabría añadir: la probabilidad de que en el referéndum francés haya influido el temor a la inmigración de trabajadores del este de Europa –lo que se ha descrito con la metáfora del "fontanero polaco"– y a la eventual incorporación de Turquía a la UE.

Puede objetarse que el acomodo de la diversidad en ninguna parte está exento de malestar, quizás con la excepción de Canadá. No cabe duda de que también en otros países hay problemas y tensiones. Incluso las hay, y aparentemente crecientes, en países de inmigración tan clásicos como USA y Australia. En ambos el clima tradicionalmente favorable parece estarse enrareciendo últimamente.

Pero esas dificultades y tensiones no pueden compararse con las observables en Europa. US y Australia reciben cada año, por vías legales y sin restricciones temporales, a cientos de miles de inmigrantes, y prácticamente a nadie se le ocurre cuestionarlo. Una crítica, leve, que frecuentemente se hace a los poderes públicos en Canadá es que no alcanzan el 1 por ciento declarado como deseable, aunque se quedan cerca. [Si para muestra sirve un botón, en la penúltima campaña electoral norteamericana, Pat Buchanan, el incendiario candidato de la extrema derecha, se abrevió a proponer una moratoria de cinco años para 'poner orden' y acabar con los retrasos acumulados en la evaluación de solicitudes...]

A ninguna región migratoria le es tan aplicable el adjetivo 'difícil' como a Europa.

Pues bien, nada explica mejor esa difícil relación, y nada caracteriza más a Europa en tanto que región de inmigración, como la combinación de dos elementos: por un lado, la existencia de fuertes y extensas reticencias sociales, culturales y políticas hacia la inmigración; por otro, el reconocimiento de obligaciones políticas y morales que deriva de su naturaleza de estados democráticos, y que se plasma en el reconocimiento del derecho al asilo y a la reagrupación familiar, a la residencia permanente, a la adquisición de la nacionalidad, a las garantías del justo proceso legal... Algunos de esos derechos dan lugar a títulos habilitantes para la admisión tan influyentes como el asilo y la reagrupación familiar. Y suponen cortapisas a sus propias posibilidades de acción. De ahí deriva ante todo la difícil relación a la que venimos aludiendo. En una versión extrema podría formularse como "no queremos más inmigrantes, pero no tenemos más remedio que admitir a no pocos".

El primer elemento, las reticencias, la diferencia de países que aceptan la inmigración como una tradición y como un rasgo constitutivo de la naturaleza de su sociedad, y por ello mantienen puertas relativamente abiertas, admiten cada año cifras muy considerables de inmigrantes, los admiten para quedarse, con permisos de residencia y trabajo indefinidos desde el primer día, y con la perspectiva de la naturalización y la plena incorporación a la sociedad y a la 'polity' -

El segundo elemento distingue a los países europeos de los países receptores de regímenes autocráticos que han proliferando en Asia y la región del Golfo: éstos no reconocen derechos, y llevan a sus últimas consecuencias una concepción utilitaria de la inmigración, reducida a la finalidad de llenar lagunas en los mercados de trabajo, y sin las cortapisas que resultan del reconocimiento de derechos y garantías. Prácticamente nada de esto es reconocido en los países de inmigración no-democráticos, como los de la región del Golfo y Asia. La inmigración se rige por la "dictadura del contrato" –lo que quiere decir que no existe ningún derecho fuera de lo estipulado en éste- y está sometida a la autoridad discutible del Ministro del Interior.

Las fuertes reticencias europeas se traducen ante todo en políticas de inmigración muy restrictivas.

De nuevo podría decirse que tales políticas distan de ser privativas de Europa. Bastaría visitar la frontera sur de EEUU y sus ya famosas dobles vallas con rayos infrarrojos y la última tecnología en la detección de cuerpos animados, o recordar las ominosos carteles y anuncios de tiburones y cocodrilos en Australia para disuadir a demandantes de asilo e irregulares.

Pero la especificidad europea no está tanto en la vertiente 'control' de las políticas de inmigración como en la vertiente 'admisión'. Ahí radica la diferencia decisiva. Mientras los clásicos admiten a muchos, sin necesidad de aducir títulos habilitantes –incluso, algunos, por procedimiento tan pintoresco como una lotería, como en USA–, las avenidas legales para inmigrar a Europa son extraordinariamente angostas.

En la jerga de las migraciones, en Norteamérica se acostumbra a distinguir tradicionalmente entre la Front Door y la Back Door. Pues bien, en Europa, la Front Door es muy estrecha: está entrecerrada. Y ello responde a la pretensión de evitar, o reducir en lo posible, la inmigración. A esa orientación, adoptada en los años 70's, se le llamó 'inmigración cero'.

Si se observan los números, sería fácil deducir que esa pretensión ha fracasado estrepitosamente: es la región que más inmigrantes recibe, superando a NA.

Pero si las cifras se desagregan por categorías o tipos, se verá que la mayoría son familiares o refugiados y demandantes de asilo, esto es, poseedores de títulos habilitantes, o, si se quiere, de derechos que sociedades democráticas como las europeas no pueden negar.

Ciertamente, ha habido no pocos intentos de definir más restrictivamente el alcance de tales derechos. Pero hay límites que una sociedad democrática no puede traspasar, aunque en la última campaña británica lo, *tories* agitaran ominosamente el fantasma de la retirada del UK de la venerable y sacrosanta Convención de Ginebra, un paso que hasta la fecha nadie se ha atrevido a dar aunque se inventen regímenes de protección temporal que están por debajo de los estándares de Ginebra.

Estos dos son los tipos de flujos mayoritarios. A ellos hay que añadir un tercero, el de los irregulares, de importancia variable según los países, pero presente en todos.

En consecuencia, la mayor parte de los inmigrantes entran a Europa por puertas laterales o traseras, no por la puerta delantera. De hecho, en gran medida podría decirse que Europa sólo acepta a los inmigrantes que no consigue rechazar

A la vista de esto cabe preguntarse en qué consiste la 'inmigración cero', o qué queda de ella. La respuesta no es difícil: consiste en restringir drásticamente la venida de los inmigrantes que no pueden exhibir especiales derechos, lo que, sobre todo, equivale a restringir la entrada de trabajadores. Hay excepciones, pero son eso, excepciones.

Esta cuasi-prohibición se mantiene en nuestros días, tres decenios después de su adopción. Y no parece que vaya a desaparecer pronto, a pesar de que cada vez se reconoce más la necesidad de inmigrantes por razones demográficas y laborales (empezando por la Comisión en Nov 2000, y después, reiteradamente).

No faltan los ejemplos, de la persistencia de esa orientación restrictiva:

- uno reciente fue la moratoria-Ampliación, que ha hecho que, en términos migratorios, la Ampliación apenas se haya producido; ni libertad de circulación de trabajadores ni de personas, hasta que se implemente Schengen 2. Eso sí, las obligaciones de Schengen se impusieron desde el primer día, como exigencia incuestionable. En lugar de ser vista como oportunidad se vio como amenaza, a pesar de la treintena de estudios que aseguraban... Sólo tres países no impusieron la moratoria... En el UK los efectos han sido considerados como muy positivos tras el primer año
- Otro ejemplo ha sido el fracaso de la Directiva relativa a la admisión a efectos de empleo...; y, más aún, la exigencia de unanimidad para este punto...
- Y, conexo con él, las cautelas contenidas en el proyecto de Constitución europea
- Que haya habido que esperar a 2005 para que se ponga en circulación (por la Comisión, que tiene una posición más abierta y flexible que los estados-miembros) un Libro Verde exploratorio, para tantear posibilidades, en términos muy preliminares, y que éste sea extraordinariamente tímido en sus propuestas, y que pretenda tranquilizar advirtiendo que la apertura a la admisión de trabajadores va para largo, no puede ser más revelador

Las raíces profundas de estas reticencias, sobre las que no se ha investigado mucho, se hunden en la noche de los tiempos. [Seguramente tienen que ver con los sustratos psico-sociales dejados por un largo pasado emigrante, por relaciones siempre críticas entre población y recursos, por concepciones excluyentes de la nación...]. No pretendo explorarlas aquí. Baste con recordar que ya se manifestaron, de forma decisiva, en la opción mayoritaria por el modelo 'guestworker' que prevaleció en los primeros estadios del proceso de conversión de un cierto número de países europeos –los situados en el cuadrante noroeste del continente– en modernas sociedades de inmigración, en el tercer cuarto del XX.

Esta opción por la exclusiva aceptación de trabajadores temporales, que cubrirían rotatoriamente necesidades laborales consideradas transitorias, suponía desviarse de la concepción de la inmigración que habla prevalecido hasta entonces, plasmada incluso en la propia noción de 'inmigración', que se identificaba como indefinida y abocada a la plena integración en la sociedad receptora. Una connotación que aún prevalece en NA: p. ej., los visados para temporales (que pueden durar hasta dos años) se denominan 'nonimmigrant visas'.

En Europa fue necesario inventar un nuevo término, un eufemismo muy expresivo, traba adores invitados, que quería decir: sólo trabajadores y temporales, no inmigrantes.

Por cierto, esta condición sólo muy recientemente ha sido aceptada y asumida por algunos de ellos, tan relevantes como Alemania o Suiza. Hasta entonces, la negativa a aceptarla, incluso en reuniones de ministros europeos de inmigración, ha dado lugar a no pocas situaciones involuntariamente cómicas.

Pocas dudas caben de que el fracaso de esa opción y de esa experiencia contribuyeron a reforzar las reticencias: a la tendencia a ver la inmigración como no querida, como producida por un accidente histórico y no por la opción voluntaria de las sociedades receptoras.

Las reticencias también se han ido agravando con el tiempo por una evaluación predominantemente negativa de la integración. Esa evaluación tiende a olvidar que los déficits de integración observables deben no poco a lo que se denomina el vínculo inmigración–integración, esto es, al hecho de que la integración depende mucho de cómo se produzca la inmigración; que una y otra no forman compartimentos estancos.

Pero tan importantes o más que las causas son las consecuencias del modelo o régimen vigente...

Los inconvenientes de este régimen 'de facto' son múltiples:

- a) la inmigración es en gran parte percibida como no querida, puesto que no resulta de la voluntad de la sociedad receptora.
- b) las opiniones públicas tienen la impresión de que los Estados han perdido el control de los flujos: a pesar de sus protestas restrictivas, siguen produciéndose flujos; de hecho, se ha convertido en la región que más recibe, superando a NA.
- c) en algunos países las vías establecidas para el derecho de asilo han devenido la principal puerta de entrada, lo que, junto con los intentos de restringirlas, han dado lugar a una crisis europea de asilo –de la que hablará mañana DJ–, con generación de agravios, no exentos de ribetes xenófobos, hacia los asilados y refugiados, percibidos como parásitos del estado de bienestar y sobre los que recae una sombra de desconfianza;
- d) las políticas que más alta prioridad reciben son las de control, lo que prima las dimensiones policiales de las políticas de inmigración, que se impregnan de una lógica securitaria.
- e) creciente demonización de la figura del inmigrante irregular (antes benign neglect), como exigencia de la credibilidad de las políticas de control, que requieren de esa contraposición maniquea entre legales e ilegales.
- f) considerables dificultades para atender necesidades de mano de obra
- g) creación de un clima poco propicio a la integración.

Los mencionados son sin duda rasgos definitorios –con distinta intensidad según los diferentes países– del panorama de la inmigración en Europa. Y en medida considerable emanan del régimen migratorio vigente. Resulta llamativo que, a pesar de su evidente disfuncionalidad, no se revise y modifique.

A lo más que se llega, por parte de algunos países, es a paliar parcialmente las dificultades para atender necesidades de mano de obra a través de esquemas introducidos, más o menos de tapadillo –o en forma generalmente discreta– para "facilitar la entrada de trabajadores extranjeros cualificados y para permitir a los

estudiantes extranjeros que han terminado sus estudios acceder, bajo ciertas condiciones y para ciertas profesiones, al MT" (SOPEMI, 80). Por cierto, esta última estrategia, también practicada por países receptores de otras regiones, resulta cuando menos cuestionable por los perjuicios que puede causar a los países de origen...

Pero la restricción general a la admisión de trabajadores no se cuestiona. Esta sigue anclada en el principio conocido como la situación nacional de empleo, también conocido como la preferencia comunitaria...

Ya he mencionado indicios que hacen dudar de la posibilidad de un próximo cambio. Vitorino lo intentó, y ahora parece seguirle Fratini, pero sus esfuerzos encallan en los arrecifes de los estados-miembros.

Los arrecifes son más extensos en unos países que en otros. Lo son menos en UK e Irlanda, más sensibles a las necesidades de mano de obra. Y también menos en los del Sur, que han introducido fórmulas (en la forma de contingentes) para permitir la entrada, en medidas ciertamente limitadas, de no-cualificados.

De hecho, éstos constituyen una segunda generación de países que heredó, sin opinión de rechazar la herencia, un modelo de política de inmigración que emanaba de las reticencias de los del Norte y de su experiencia. Un modelo que aquí es aún más disfuncional e inadecuado, por mayor demanda y mayores dificultades para el control. Y probablemente las reticencias son menores. Pero no se abren a cuestionarlo abiertamente (aunque la nueva política anunciada por el Reglamento apunta a un cierto distanciamiento de ese modelo).

Qué perspectivas y qué se podría hacer....

El cambio de orientación hacia políticas más comprensivas y realistas no se ve fácil ni próximo. Los nuevos aires apuntados en la famosa Comunicación de Nov. 2000 no se han materializado cinco años después, a pesar de los esfuerzos de Vitorino. La cuenta de resultados de este periodo es más bien magra. Se han aprobado un par de Directivas secundarias (estudiantes, investigadores) y una de primer orden en forma muy devaluada (reagrupación familiar), hasta el punto de que está recurrida. La más importante (inmigración económica o laboral), ni siquiera fue discutida.

En un discurso en el que hacía balance de los últimos cinco años, Vitorino declaraba que la UE habla tenido bastante éxito en la lucha contra la inmigración ilegal, y muy poco o ninguno en la promoción de la inmigración legal. Y ello a pesar de que la irregularidad parece estar en general ascenso.

La pieza decisiva sería la apertura de cauces normalizados, razonablemente amplios, para la admisión de inmigrantes que desean venir a trabajar, y cuya razón para ser aceptados es simplemente ésa. Sin ella las cosas seguirán como están. Las políticas de control seguirán siendo preeminentes. La inmigración seguirá siendo vista como no querida. La demanda de asilo seguirá absorbiendo una demanda de acceso que no encuentra otras vías. Y conviene recordar que, aunque ha disminuido en el conjunto de la UE, la crisis europea del asilo está lejos de haberse resuelto. Y no se atenderá debidamente una demanda de mano de obra cada vez más imprescindible.

Además, sería muy deseable que la admisión no revistiera carácter de excepcionalidad, y que no estuviera presidida por la estrecha orientación de evaluar y cubrir vacantes en el MT, en lugar de por una más amplia que piense en objetivos más generales y a medio plazo de necesidades de población activa y de cualificaciones, desvinculadas de puestos de trabajo específicas. La cláusula de "la situación nacional de empleo" o la preferencia comunitaria condenan a la exigüidad, a la lentitud y a la burocratización de los mecanismos de provisión de fuerza de trabajo.



El nuevo comisario responsable, Franco Fratini, parece decidido a continuar el camino abierto por Vitorino, como lo demuestra la puesta en circulación del Libro Verde y la aprobación de unos Principios Básicos para la Integración, por tímidas que sean ambas iniciativas

Pero la clave no está en la voluntad de la Comisión, sino en la de los Estados, y ésta no permite abrigar muchas esperanzas. Para que ésta cambiase, deberían cambiar las actitudes de amplios segmentos de las sociedades respectivas; y ya se sabe que nada es más difícil que cambiar actitudes. Mientras la principal responsabilidad resida en los Ministros del Interior, y la lógica política y securitaria prevalezca sobre la demográfica y económica, las cosas no cambiarán.

Pero es claro que Europa necesita inmigrantes. Y, en todo caso, quiérase o no, van a venir. Mejor será aceptarlo y dotarse de un sistema racional y realista para acomodar su venida, y que ella se produzca en buenas condiciones.