

La presión inmigratoria en Europa

Georges Tapinos

*L*a realidad del volumen de los desplazamientos poblacionales hacia Europa está superando todas las estimaciones. El problema —cuya única solución es mediana y descansa sobre un manejo no nacional sino colectivo, desenvuelto en el marco de la Comunidad Europea y orientado a la ayuda económica a las regiones donde se origina la emigración— se ve agravado por la difícil coyuntura de Europa del Este y por la inestabilidad social y política de África, y es un reflejo del nudo de tensión al que tendrán que asistir las relaciones internacionales en las próximas décadas como consecuencia de los graves desequilibrios existentes entre el Norte y el Sur¹.

* * *

EL PORVENIR DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS extracomunitarios y la suerte de las poblaciones extranjeras constituyen uno de los mayores desafíos que deberá confrontar la Comunidad Europea para el siglo XXI. El fracaso de las políticas de integración, la constitución de enclaves extranjeros y la incapacidad de controlar el establecimiento de ciudadanos extracomunitarios —sin dejar de lado la ilusión de lograr constituir una Europa próspera, frente a un Tercer Mundo que se pauperiza cada vez más— no dejarán de atentar contra el proyecto europeo.

La dificultad de prevenir

LOS FLUJOS MIGRATORIOS INTERNACIONALES son sin duda uno de los asuntos en los cuales las perspectivas se hacen más delicadas, incluso por razones de orden metodológico. Las técnicas de proyección utilizadas para las tasas de natalidad y mortalidad llegan a hacerse inadecuadas; además, los países europeos, a diferencia de Estados Unidos o Canadá, no son países de inmigración de establecimiento, por tanto no es posible hacer referencia a una norma cuantitativa preestablecida en lo referente a ingresos anuales.

En tales condiciones, las proyecciones elaboradas por los institutos de estadísticas nacionales y los organismos internacionales, la ONU, el Banco Mundial y, por supuesto, la Comunidad misma, deben ser interpretadas con la mayor prudencia. Tratándose de proyecciones nacionales, con dos excepciones, todos los países de la Comunidad mantienen la hipótesis de una disminución de su flujo migratorio y cinco de ellos suponen un flujo de ingresos anuales nulos de aquí al año 2020 (Eurostat, 1991).

I TRIMESTRE 1993

Es cierto que de todas las hipótesis posibles, esa es la menos probable; tal prudencia es explicada por el hecho de que un flujo migratorio nulo no requiere una justificación, dado que un flujo migratorio, sea positivo o negativo, implica necesariamente un pronunciamiento sobre los parámetros de tal evolución. El Banco Mundial, apoyándose en la opinión de expertos, ha asumido desde un comienzo los riesgos, lo cual ha convertido sus estimaciones en blanco de la crítica, en particular si se tiene en cuenta que la evolución observada durante los primeros años de la proyección se separa sensiblemente de lo previsto.

El *Eurostat*, por su parte, ha preferido presentar dos escenarios fuertemente contrastados; una hipótesis "baja" que combina una tasa de fecundidad baja, un progreso frenado de la esperanza de vida y una estabilización de la inmigración neta en 250 000 personas por año; y una hipótesis alta con una elevación de la tasa de fecundidad, un aumento de la esperanza de vida y una cifra inmigración neta de 750.000 personas por año ^{1A}. Tales escenarios tienen la ventaja de posibilitar la expresión en términos cuantitativos de implicaciones ligadas a dos polos extremos; su desventaja radica en que, para el caso de la inmigración internacional, se apoya en argumentos cualitativos.

Las conjeturas sobre el futuro, las cuales enriquecen el cálculo de las proyecciones sobre tasas de natalidad y mortalidad, constituyen frecuentemente en el tema de las migraciones, un sustituto del cálculo mismo.

Todavía más importantes son las motivaciones que se mantienen en circunstancias muy particulares de la actual situación. Jamás, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, las opciones han sido tan "abiertas" y la previsión tan difícil como en el momento actual, debido a la inestabilidad de parámetros importantes relacionados con la problemática de Europa Central y la Unión Soviética, con el desplazamiento de la línea divisoria entre norte y sur —los países de emigración de Europa meridional (Italia, España, Grecia) se han convertido en países de inmigración— y con la fragilidad del equilibrio político y económico en África. Así, pues, la distinción clásica en materia de proyecciones entre aquello que resulta relevante tanto de la evolución de los fenómenos mismos como de las políticas relacionadas con éstos, entre lo normativo y lo positivo, no tiene apenas alcance dentro del tema de las migraciones internacionales, las cuales ocurren dependiendo de la interacción de una compleja serie de elementos en los cuales la actitud de la opinión, las políticas y las variables de mercado tienen su parte.

Evidentemente, el debate actual en los países europeos acerca de la presencia extranjera y la inmigración demarca los límites de un ejercicio de

proyección que terminará viéndose reducido a una simple previsión de oferta de trabajo, sin tener en cuenta los parámetros políticos.

En un primer momento nos dedicaremos a definir los elementos de esta gran nueva ola migratoria, distinguiendo los factores que se refieren a condiciones presentes y los que resulten de transformaciones esperadas en un futuro. Convendrá entonces interrogarse sobre las modalidades de intervención pública susceptibles de influir las evoluciones y esbozar algunos posibles escenarios.

Presencia de comunidades extranjeras establecidas

EN LAS PRESENTES CONDICIONES, dos tipos de factores deben ser tomados en cuenta. El primero de ellos es la existencia de comunidades extranjeras cuya importancia numérica y condiciones socioculturales son el resultado de condiciones que indujeron a apelar a la mano de obra extranjera, por ejemplo en el curso de años de fuerte crecimiento; la dinámica de la reagrupación familiar y de las transformaciones consecutivas frente al cierre de fronteras han sido factores igualmente importantes. Sobre una población total de aproximadamente 325 millones en 1989, la Comunidad (excluida la RDA), contaba 13 millones de extranjeros, de los cuales ocho millones salieron nuevamente del territorio comunitario ².

Esta última cifra representa tan sólo un 2,5% de la población total. Incluso si se tiene en cuenta el hecho de que gracias al número de nacimientos o a la adquisición de la nacionalidad a través del matrimonio o la naturalización el número neto de inmigrantes o de descendientes de padres extranjeros sobrepasa la cantidad de extranjeros que salen de la Comunidad, la inquietud que suscita la presencia extranjera —tal como lo demuestran los sondeos que colocan al fenómeno de la inmigración entre las principales preocupaciones de los opinantes— no está a la medida de su importancia estadística.

Desde un punto de vista proyectado, esta presencia se traduce en la potencialidad de nuevas entradas, sea por la vía de la reagrupación familiar, cuyo principio es adquirido, o sea por la existencia de redes de contactos que mantienen las comunidades establecidas en los países de la CE con sus países de origen.

El desequilibrio entre el norte y el sur, el este y el oeste

EL FACTOR CRÍTICO DE LAS PROYECCIONES MIGRATORIAS ES, evidentemente, el desequilibrio entre el norte y el sur y entre el este y el oeste, fenómeno que resulta preocupante debido a su amplitud, la cual no permite esperar ningún acortamiento de las distancias en un lapso de tiempo razonable. Además, concurre una serie de agravantes, como deterioro de la situación en

^{1/} *Commentaire*, otoño de 1992.

^{1A/} Los cálculos efectuados hasta 1995 sobre la base de estimaciones para 1990 distinguen tres componentes: los *Aussiedler* —inmigración de nacionales alemanes en Alemania—, los demandantes de asilo y otros emigrantes que comprenden los trabajadores y los miembros de su familia, y la migración intra-comunitaria. En una y otra variante —alta y baja— la tendencia de evolución de las dos primeras categorías es a la baja, con un flujo anual neto de 50.000 y 100.000 *Aussiedler*, respectivamente, 1995, y 100.000 y 250.000 demandantes de asilo. En cuanto a los otros emigrantes, la hipótesis "baja" prevé una tendencia a la baja hasta un nivel de 100.000 para el final del período; la hipótesis "alta" una reanudación que representará el ingreso de 400.000 desde 1991 y mantendrá ese nivel hasta 1995.

^{2/} El 1o. de enero de 1991 la población de la Comunidad fue estimada por Eurostat en 345 millones de personas.

los países africanos y, más específicamente, en la región del África subsahariana. Sin embargo, en ningún lugar el desmoronamiento de las condiciones de vida es más patente que en el caso de los países de Europa del Este, como consecuencia de los esfuerzos realizados para reorganizar el sistema económico. Como sea, en uno y otro lugar la incertidumbre en torno a la estabilidad de sus regímenes políticos y las dudas acerca de los posibles resultados derivados de las reformas económicas en curso en la actualidad son cada día mayores. Todo lo anterior conduce a un agrandamiento del espacio de referencia. Los potenciales países de emigración hacia la CE no se limitan a aquellos con los que se mantenía una cierta tradición migratoria. Las recientes operaciones de regularización —en Italia, por ejemplo— e indicios fragmentarios pero convergentes muestran el surgimiento de nuevos flujos migratorios provenientes de regiones del mundo o de países que no formaban parte de la tradición migratoria europea.

La amplitud de estos desequilibrios y su profundización (reforzada al sur por la existencia de redes de contacto y, al este, por el levantamiento de los obstáculos jurídicos al desplazamiento), se tradujo en un acrecentamiento de la cantidad de candidatos para la migración, independientemente de la demanda de mano de obra extranjera de los países de la CE. Sin embargo, es necesario evitar pasar de la constatación de una tendencia ineluctable a una estimación cuantitativa basada en una extrapolación de los movimientos observados en los últimos años; y menos aún de algunos sondeos de opinión sobre las intenciones de la partida. Debe hacerse una distinción entre los países del Tercer Mundo —principalmente, aunque no exclusivamente, África—, Europa Central y la Unión Soviética.

En el caso del este, el colapso de la Unión Soviética, la rapidez y profundidad de los cambios políticos y la apuesta por la economía de mercado, han sorprendido a los analistas occidentales que ni siquiera pudieron imaginar las transformaciones. Los cambios económicos que de allí se derivarán necesariamente ejercerán una marcada influencia en el mercado laboral y en la movilidad internacional de personas. Al respecto, es necesario realizar un esfuerzo por predecir la emergencia de las consiguientes olas migratorias. La dificultad en la predicción se deriva, entre otras cosas, de la ignorancia del pasado, cosa que excluye incluso el método de proyección más rudimentario de todos: la extrapolación. Las migraciones internacionales han incluido a los países del Este en el periodo más reciente, aunque sólo han alcanzado un empuje excepcional en el curso de los últimos años, pues la incertidumbre en cuanto a los cambios de carácter político y la posibilidad de poderse beneficiar de un *status* de demandante de asilo político han acelerado el movimiento migratorio. La segunda dificultad se refiere a la extrema complejidad y a la diversidad de situaciones demográficas y económicas de un país a otro, y aun al interior de los mismos, si miramos el caso de los cinco países de Europa Oriental, los cuales poseen una población de aproximadamente 100 millones de habitantes, cifra de la que más de un tercio de la población pertenece a Polonia. Por otra parte, es manifiesta la brecha en el nivel de vida existente entre el este y el oeste, aunque sin alcanzar la amplitud de la distancia que nos separa del vecino Tercer Mundo. Igualmente,

también estimulan la migración las afinidades culturales; así, por ejemplo, la existencia en algunos países de una importante diáspora —como en el caso de las comunidades polacas en Estados Unidos o en Francia— podría constituirse en un factor de considerable atractivo. Por el contrario, la liberalización política de Europa del Este excluye en lo sucesivo a quienes abandonaron esos países reclamando asilo político. En realidad, después del levantamiento de 1989, la supresión de restricciones al ingreso y a la salida, en particular la supresión de visas para Hungría, Checoslovaquia y Polonia, no entrañó movimientos de gran envergadura.

El caso de la Unión Soviética es completamente diferente. El riesgo de disolución de la unión, la escalada de los nacionalismos, la brecha entre las remuneraciones de los demás países del antiguo bloque comunista, el contraste de las evoluciones demográficas de una república a otra, son factores que, por su importancia e inestabilidad, desafían cualquier tipo de predicción. Lo único cierto en este punto es que un escenario catastrófico no puede ser excluido totalmente. Ese es un contexto que puede provocar un desplazamiento masivo de la población, sin que sea posible definir si tomará la forma de un desplazamiento hacia el interior de las fronteras de la unión, o si se dirigirá hacia los países vecinos. Resta aún el problema del sur. Si bien es cierto que las diferencias en los niveles de vida no resultan *per se* suficientemente capaces de iniciar un flujo migratorio (dado que las corrientes existen previamente) es necesario aceptar que se ven alentadas por dichas diferencias.

Las evoluciones demográficas y la oferta de trabajo

ENTRE LAS TRANSFORMACIONES ACTUALES y las futuras, susceptibles de influir en la proyección, es necesario resaltar tanto las evoluciones demográficas y sus implicaciones sobre la oferta de trabajo como las transformaciones del mercado laboral y la integración económica europea. Dentro de un determinado espacio temporal los factores ligados a la evolución demográfica son los más sencillos de identificar³. La oferta de trabajo depende de los efectivos en edad productiva y de las tasas de actividad por edad. El primer elemento resulta directamente de las evoluciones de la natalidad.

Para los próximos veinte años el número de individuos en edad productiva puede conocerse, independientemente de la futura evolución de las tasas de natalidad. Más adelante interviene la hipótesis de la natalidad, pero su incidencia real hasta el año 2020 es escasa. Para el conjunto de países de la CE se espera, después de la llegada a la edad productiva de generaciones menos numerosas pertenecientes al periodo de baja natalidad, un retroceso en las condiciones de oferta de trabajo.

La Oficina Internacional del Trabajo ha efectuado cálculos sobre población activa basándose en proyecciones realizadas por la División de la Población de las Naciones Unidas. La versión más reciente se apoya en las

3/ Hemos dejado de lado el argumento de carácter demográfico. La idea de compensar una baja en la tasa de natalidad con recursos provenientes de la inmigración, es ilusoria.

proyecciones demográficas realizadas en 1984. El hecho decisivo es la inversión de la tendencia que se opera en todos los países de Europa Occidental en el curso de los años 1990 a 2010, la cual traduce la incidencia de la desaceleración demográfica de la década de los 70's en la población en edad productiva. El fenómeno es particularmente marcado en países como la ex RFA, donde el descenso de la base de la natalidad ha sido muy precoz (1,51 hijos por cada mujer desde 1974), o extremadamente rápida, como en Italia (el indicador coyuntural de natalidad pasó de 1,69 a 1,30 entre 1980 y 1986). La disminución de la oferta de trabajo se acentuará en el lapso comprendido entre los años 1990-1995, y ya en Alemania, el Reino Unido e Italia se registra una disminución en ese sentido. A diferencia de las evoluciones observadas durante los últimos años, la baja en la población en edad productiva no se compensa más por el aumento en las tasas de actividad —incluyendo ambos sexos—. Resulta entonces un total estancamiento de la población activa en Italia y el Reino Unido y una baja en Alemania; la única excepción la constituye Francia, con una tendencia al alza (Marchand, 1989).

Tales transformaciones de la oferta nacional de trabajo podrían traducirse en una reanudación de los flujos migratorios; pero no hay nada de ineluctable aquí, pues la migración es sólo uno de muchos mecanismos de ajuste posibles. La experiencia europea resulta muy ilustrativa en este caso. Analizando el surgimiento de los flujos migratorios de fines de los años cincuenta, se cede muy fácilmente a una reconstrucción retrospectiva que hace de la inmigración extranjera la respuesta inexorable a la situación de sobreempleo de los países de origen. Sin embargo hoy por hoy las condiciones han cambiado. Las tasas de actividad femenina son débiles, la población activa agrícola es aún elevada en muchos países, Francia incluida; el sistema productivo es vetusto.

Las transformaciones del mercado laboral y la economía subterránea

INDEPENDIEMENTE DEL RETORNO DE LA OFERTA de trabajo, las transformaciones probables del mercado laboral son susceptibles de generar un movimiento que favorezca la reanudación de ciertos flujos migratorios específicos. Nos referiremos principalmente a la incidencia del sector de la economía subterránea, la cual podría ser definida como el conjunto de actividades económicas que escapan de forma más o menos total a los controles legal, fiscal y estadístico del Estado. Dejando de lado la autoproducción doméstica, se incluiría principalmente el ejercicio de actividades transgresoras de los principios generales del derecho (actividades ilícitas por naturaleza, tales como el tráfico de estupefacientes), la reglamentación del trabajo o la reglamentación fiscal (actividades lícitas en sí, pero que operan en infracción con las condiciones legales y reglamentarias que las administran, en donde el trabajo clandestino es el ejemplo típico). La incidencia de la economía informal en general sobre los flujos migratorios depende de la respuesta a dos tipos de preguntas: dado que la porción de economía informal en las economías de la CE ha crecido en el curso de los últimos años, ¿es plausible pensar que está llamada a acrecentarse considerablemente? ¿Existe una in-

terrelación entre la economía subterránea —y su extensión— y la inmigración, en particular la inmigración clandestina?

Dentro de un campo donde por definición los datos estadísticos de observación directa hacen falta, la respuesta al primer interrogante es incierta. ¿Existe verdaderamente un desarrollo de la economía subterránea —con marcadas diferencias entre los países de la CE— donde los países del sur aparecen tocados de antemano? ¿No sería sensato reconocer una tendencia cada vez más al alza en la toma de conciencia sobre la importancia de este componente de las economías europeas? Si se acepta la hipótesis según la cual la economía subterránea se explica, desde el punto de vista de la empresa, por razones de costos de mano de obra y de flexibilidad, faltaría demostrar que las rigideces institucionales —salario mínimo u obligación de contrato a término indefinido— se han visto reforzadas en los últimos años y están llamadas a reforzarse más aún en el futuro. Afirmación que demanda respuestas graduales.

Los recursos de la inmigración clandestina y la presencia de inmigrantes clandestinos en las actividades subterráneas pueden ser interpretados de diferentes maneras. Ciertas empresas, por las razones anteriormente explicadas, buscan reclutar una mano de obra susceptible de aceptar una remuneración igual o inferior al salario mínimo; los trabajadores en situación irregular se acomodan dentro de una cobertura social parcial o nula y de promesas de contratos verbales sin garantía de duración. En esta perspectiva, los nuevos inmigrantes no constituyen más que una de las categorías correspondientes a los criterios requeridos. No poseen nada de específico en comparación con otros postulantes al empleo, se encuentran en una situación totalmente desfavorable y sin poder de negociación —los jóvenes sin calificación, por ejemplo—. La situación de clandestinidad de los inmigrantes no es más que el resultado de la conjunción de una determinada demanda de trabajo y un cierre jurídico de las fronteras. La demanda que la economía subterránea podría ejercer sobre los flujos migratorios no afectará los flujos futuros en la medida que los sectores de la economía subterránea sean los de “primera entrada” dentro de un proceso de inserción en el sistema productivo “no subterráneo”. Cualquiera sea la hipótesis, la parte de inmigrantes en el trabajo subterráneo será limitada, como lo señalan los escasos estudios fiables dentro de este campo. Constantemente los tipos de empleo propuestos o buscados son de tiempo parcial; si son convenidos de antemano con los nacionales o los inmigrantes ya instalados, no atraerían nuevos flujos.

La implicación en términos de flujo es diferente ya que para el empleador el riesgo político que pesa sobre un inmigrante clandestino aparece como un elemento determinante para su constancia de actividad. En ese caso, se podría aplicar una demanda específica de inmigrantes clandestinos, que sería más fuerte que la sanción en la que incurriese el empleador. Desde un punto de vista estrictamente económico, el empleador prefiere reclutar inmigrantes clandestinos en tanto que la esperanza matemática de la sanción es inferior al diferencial del costo del trabajo entre un clandestino y un trabajador regular. La experiencia europea y norteamericana muestra que la eficacia de los programas de sanciones a los empleadores es extremadamente limitada. Hay un largo camino entre la constatación de la infracción

hasta la ejecución de la sentencia y, generalmente, las presiones locales son suficientemente fuertes para interrumpir el proceso. En el marco de un mercado único, la tolerancia de algunos Estados sería considerada entonces como un elemento de competencia desleal y podría esperarse que tal factor de demanda sea reducido al mínimo.

La integración económica europea

DESDE EL PUNTO DE VISTA de la teoría económica, la incidencia de la integración europea sobre los flujos migratorios internacionales, en especial provenientes de terceros países, puede ser abordada desde dos ámbitos: el espacio económico europeo y los intercambios internacionales.

En el primer caso el planteamiento nos conduce a interrogarnos sobre la localización de las actividades y a inferir por vía de consecuencia los movimientos migratorios inducidos. Esto explora nuevamente el impacto de los obstáculos a la movilidad ligados directamente a la existencia de una frontera y a los costos de toda naturaleza que de allí resultan*.

Las teorías del intercambio internacional aplicadas a la integración económica se ligan más a las determinantes de la migración y esclarecen el punto acerca de cómo las transformaciones relacionadas con la apertura de fronteras son susceptibles de modificar la naturaleza y los costos de la decisión de emigrar.

En la práctica, la historia de la construcción europea ofrece un primer elemento para llegar a la respuesta. Conforme a la teoría económica, la puesta en marcha de un libre comercio de productos se traduce en una igualdad, y ésta, a su vez, en una tendencia a la unificación de las remuneraciones y, por lo tanto, a una disminución de los incentivos para la movilización intracomunitaria de los trabajadores poco calificados. La convergencia de las evoluciones demográficas, en particular la reducción de la tasa de natalidad en los países del sur de Europa, ha reforzado esta tendencia. Pero al mismo tiempo, la inmigración proveniente de terceros países se ha extendido. Tal esquema, sin embargo, es muy susceptible de sufrir modificaciones en un futuro. Los países de la Europa Meridional, recientemente admitidos dentro de la CE —España, Portugal y Grecia— son ya países de retorno neto (sus propios nacionales regresan al país) y también países de inmigración extranjera neta. Sin embargo, la fragilidad de las economías griega y portuguesa no nos permiten apartarnos de la hipótesis de una reanudación de flujos de trabajadores poco calificados y calificados.

Lo que resulta verdaderamente preocupante es el extraordinario potencial de inmigración que poseen los flujos extracomunitarios. Suponiendo un crecimiento económico en el África, y particularmente en la región del África subsahariana —lo cual marcaría para esta subregión una ruptura con la evolución observada en los dos últimos decenios— sería altamente impro-

bable que lograra situarse en una posición que le permitiera absorber toda la oferta de trabajo resultante del crecimiento demográfico y lograr una reducción significativa en la brecha que separa su nivel de vida del europeo. De cualquier forma, hoy más que ayer, la oferta potencial de emigrantes será infinitamente superior a la voluntad y a la capacidad de acogerlos de los países europeos.

Las políticas migratorias

CONVIENE, EN ESTE PUNTO de la discusión, tomar en cuenta el alcance de la intervención pública, circunscribiéndonos a tres campos de referencia: la política migratoria, la política de ayuda y cooperación, y la política de integración.

¿Qué derroteros podrían ser señalados, en el marco de estas grandes tendencias, por las políticas de migración de los países de la CE? El camino es estrecho entre dos proyecciones extremas: el carácter inevitable e incontrolable de los flujos migratorios, de una parte, y la regulación administrativa de tales flujos, de otra. Las políticas migratorias tienen efectos, pero la eficacia de éstas depende de las condiciones de su formulación y de su puesta en marcha. Para que una política migratoria sea eficaz, primero es necesario que sea formulada, que exista. En esta consideración, la experiencia de los años de crecimiento y el pasado más inmediato muestran que los Estados generalmente han procurado reducir la inmigración a través de procedimientos de introducción o prohibición de los flujos, y de la presión de las empresas o las reacciones de la opinión pública, elementos que jugaron un papel más importante que el de la misma reflexión política sobre lo que debe ser una política migratoria con un objetivo de utilidad colectiva. Las migraciones ponen en juego intereses contradictorios y pueden darse conflictos de objetivos entre las diferentes visiones, las cuales podrían privilegiar respectivamente el mejoramiento de las condiciones económicas de los nacionales, la solidaridad con el Tercer Mundo, o el mantenimiento de un equilibrio en la composición sociocultural de la sociedad. Es propio de la política ventilar esos aspectos y establecer prioridades. Lograr el esclarecimiento pleno de los objetivos es una de las condiciones para el éxito de cualquier política, pues para el caso, existe una interacción entre las presiones exteriores y la aceptación de los ingresos de extranjeros.

La eficacia de las políticas dependerá igualmente de tomar en consideración el conjunto de posibilidades de ingreso, cualquiera que sea el *status* jurídico o la motivación de los candidatos. La experiencia de los años sesenta ha mostrado, particularmente en el caso francés, que la existencia de categorías de ingreso beneficiadas con un régimen particular puede influir sobre los demás flujos y conducir a la pérdida del dominio sobre los mismos. La cuestión más preocupante es la de los solicitantes de asilo. Por ahora que el volumen de la inmigración regular está en el mismo nivel que en 1990 (alrededor de 900.000); pero, en cambio, el número de solicitantes de asilo ha pasado, en el curso del mismo periodo, de 71.000 a 450.000. Los procedimientos son inadecuados para responder al aumento excepcional de

* / Nota del editor: La libre circulación de trabajadores de los países miembros de la CE al interior de la misma se halla en plena vigencia desde el 1o. de enero de 1993, cuando despegó el mercado único de conformidad con lo dispuesto por el Acta Única Europea en 1986.

solicitantes de asilo, para quienes la distinción entre el refugiado político y el inmigrante económico resulta muy difícil. Por otra parte, a despecho de la tasa de rechazos —elevada y en aumento— se estima que aproximadamente 75% de los demandantes permanecen efectivamente en el país al cual llegan, alrededor de la mitad se beneficia del derecho de asilo, y la otra mitad es ilegal. El hecho que la mayor parte de los demandantes de asilo sean originarios de países pobres marcados por una larga tradición migratoria tiende a confirmar la hipótesis de que se trata de una migración de carácter económico. Una reforma del derecho de asilo, basada en una cooperación multilateral y una aceleración de los procedimientos que no atente contra los principios fundamentales garantizando la aceptación de los refugiados, es inevitable.

La eficacia de las políticas dependerá del grado de coordinación o armonización entre los Estados europeos, pues jamás ha existido una política migratoria común. Las tentativas de coordinación, cuya buena fe no puede ponerse en duda —acuerdos de Schengen, por ejemplo— presentan la doble característica de ser intergubernamentales y no de origen comunitario, y de situarse exclusivamente en un plano de modalidades de puesta en marcha de procedimientos de control. Esto es, evidentemente, una dimensión importante del problema, pero la política de inmigración no constituye en primera instancia un asunto de policía.

Se impone una reflexión sobre el sistema migratorio. Hasta el presente el acceso de los inmigrantes en los países europeos se apoya en dos fundamentos: a título principal, las condiciones del mercado laboral —la reagrupación familiar es por definición inducida a partir de criterios de actividad— y a título accesorio —el asilo político—. En tales condiciones, el volumen de la inmigración resulta de las fuerzas de mercado, temperadas por la intervención estatal. ¿Habrá llegado entonces el momento de examinar las ventajas y desventajas resultantes de la puesta en marcha de un sistema de tipo norteamericano, que valore los lazos familiares y favorezca la inmigración calificada, a un nivel global? Es necesario no olvidar que semejante sistema no suprime sin embargo la inmigración clandestina.

Las políticas de desarrollo

¿DEBE PLANTEARSE ENTONCES UNA ALTERNATIVA PARCIAL, que apunte a una política de cooperación para acelerar el desarrollo económico de los países del Tercer Mundo y que sea susceptible de disminuir la tendencia a la migración (Tapinos, 1990 y 1991)? A largo plazo no existe otra opción; pero para los decenios siguientes esa estrategia tiene tanta oportunidad de estimular la inmigración como de agotar los flujos. La política vigente ha sido formulada para una coyuntura en la cual los países europeos se benefician más de ella que los países hacia los cuales está dirigida, sin apuntar a favorecer un proceso de desarrollo caracterizado por un crecimiento del ingreso y del empleo, por una parte; y sin influir de forma significativa y en la dirección deseada sobre los determinantes que definen la decisión de emigrar, por la otra.

Por diversas razones de orden analítico, que vienen a confirmar la experiencia histórica, el inicio de un proceso de desarrollo favorece la movilidad interna e internacional de trabajadores. Al ayudar a los países menos desarrollados contribuiremos en el largo plazo a una atenuación de los desequilibrios, y probablemente a una disminución de las corrientes migratorias sólo que a un término mucho más largo. Esta afirmación no debe conducir al rechazo de una política de cooperación; pero es necesario mostrarse realista en cuanto a su impacto inmediato sobre el empleo y la movilidad del trabajo. Para principios del próximo siglo el éxito de cualquier política de cooperación estará condicionada al control sobre los movimientos poblacionales.

El porvenir de las poblaciones extranjeras

CUALQUIERA QUE SEA LA IMPORTANCIA de los flujos migratorios en el futuro, el problema de las poblaciones extranjeras está planteado. La dinámica migratoria de los tres últimos decenios ha conducido al establecimiento, en los países europeos, de comunidades extranjeras cuya probabilidad de regresar a su país de origen ha disminuido a través del tiempo. Esta tendencia al establecimiento definitivo ha sido reforzada por el cierre de las fronteras, el cual ha tenido el efecto de prolongar la duración del permiso de residencia, de disminuir la propensión al regreso al lugar de origen, y de consolidar la reagrupación familiar. La idea de la expatriación temporal se diluye entonces, y los países receptores excluyen toda medida coercitiva de reenvío; así, pues, la presencia de las comunidades extranjeras se plantea en nuevos términos. La alternativa no es, en lo sucesivo, partir o no; sino seguir siendo extranjero, o integrarse a la sociedad.

Una primera forma de proyectar el futuro de la presencia extracomunitaria se sitúa en un contexto integracionista, es decir, de integración de las poblaciones extranjeras con la nacional. En esta aproximación, el problema es el grado de interacción entre los diferentes grupos y la velocidad de convergencia de las características propias de las comunidades extranjeras con las de la comunidad nacional. La importancia de los matrimonios mixtos, la evolución de las diferencias en la tasa de natalidad, la reducción de la segregación, etcétera, son indicadores que hay que tener en cuenta. El mantenimiento de las características específicas de una comunidad extranjera se interpreta ahora como un síntoma de marginalización.

Este paradigma integracionista ha revelado una gran eficacia. Y el modelo francés, por ejemplo, puede aparecer, a justo título, como un caso típico de un proceso migratorio. Evidentemente se ha presentado, después de una década, una crisis del paradigma, el cual ha sido puesto en duda a un tiempo por ciertos sectores de la opinión y por algunas comunidades extranjeras. ¿Hace falta entonces proyectar un escenario de total ruptura con la tradición francesa que se acerque a un modelo idealizado de sociedad multiétnica, como el norteamericano? Esta nueva forma de ver el futuro ha sido ilustrada, en el nivel económico, por la "etnización de ciertas actividades económicas", frecuentemente asociadas con el desarrollo de la economía in-

formal; y en el plano cultural y político, por el desplazamiento del debate sobre la inmigración desde lo económico hacia lo político y religioso. Prevenir una eventualidad —deplorable o deseable— supone que se pueda determinar la línea de ruptura que aísla a ciertas comunidades sobre la base de un criterio étnico, religioso o cultural.

Al aludir a este problema es ineludible señalar a los árabes, magrebíes, turcos y musulmanes. Los sondeos de opinión muestran que estas comunidades, sean o no inmigrantes, son percibidos de diferentes formas. Las estadísticas confirman la existencia de pronunciamientos de distinta índole en numerosos campos: tasas de actividad femenina, tasa de desempleo, proporción de matrimonios mixtos, niveles de natalidad, etcétera. Esto sugiere igualmente que existe una evolución en curso, la cual podría conducir a un aumento de la aceptación en la medida en que las distancias observadas sean imputadas más a un ciclo migracional, a la historia colonial y a procedimientos particulares de introducción de mano de obra, que a un factor intrínseco. Por supuesto que no todas las diferencias van a desaparecer; y particularmente es necesario decir que la integración es imposible si el Islam europeo no logra acomodarse a una práctica religiosa en un campo más privado.

La evolución de la situación de los extranjeros no depende solamente de los nuevos ingresos y de la dinámica propia de la población inmigrante —por ejemplo en materia demográfica— sino también, y sobre todo, del estatuto de la nacionalidad y a las modalidades de atribución o adquisición de la nacionalidad en el país receptor. Las situaciones difieren radicalmente de un país a otro, y los problemas que deberá afrontar la Comunidad Europea, si desea una cierta armonización, son de una gran amplitud. Así, por ejemplo, la virtualidad de que las legislaciones nacionales privilegien o no el derecho de sangre para que la naturalización sea posible, puede determinar el aumento o la reducción de los efectivos extranjeros. Sin embargo, el acceso a la nacionalidad en los países receptores no es más que uno de los aspectos del problema de integración de las comunidades extranjeras.

Cuatro escenarios de evolución

EL EXAMEN DE LOS DIFERENTES FACTORES que determinan las movilizaciones poblacionales sugiere una probable reanudación de los flujos que han sido constantes del siglo pasado. Si hubiese que reducir este conjunto de factores que condicionan el futuro a ciertas líneas de fuerza, se podrían considerar cuatro escenarios. El primero es el de una ruptura en el sistema internacional, la cual entrañaría desplazamientos masivos de la población. Habría entonces una conjunción de eventos extremadamente improbables: el fracaso total de las reformas económicas de Europa del Este, el derrumbe de las economías del Tercer Mundo, la ausencia de coordinación entre los Estados miembros de la Comunidad y el abandono por parte de los Estados de sus prerrogativas de soberanía. Este escenario-catástrofe ha dado lugar a proyecciones alarmistas, que parecen tener por objeto exacerbar los temores y justificar el hermetismo.

El cierre total de fronteras hasta el año 2020 es una proposición de carácter retórico, que ni se justifica en cuanto a fondo, ni es practicable en cuanto a modalidades, excepto en el caso de un profundo cambio en nuestro sistema político.

Podría imaginarse, en cambio, que las naciones europeas busquen conciliar los imperativos del mercado —resultantes de la demanda de mano de obra proyectada— y la preocupación por evitar que la presencia extranjera extracomunitaria se incremente demasiado. La experiencia migratoria europea ha mostrado la escasa eficacia de tales procedimientos, y no hay nada que permita pensar que serán más efectivos en el futuro, sino todo lo contrario.

Podría imaginarse un cuarto escenario, apoyado en las dos constataciones siguientes. Por una parte, las razones profundas que han dado origen a las corrientes migracionales durante los años de crecimiento acelerado han subsistido y se verán reforzadas en el futuro; pero, por otra parte, la presencia de poblaciones extranjeras expresa tanto los fracasos de las políticas de reclutamiento temporales como las transformaciones del ambiente internacional —que acentúan considerablemente las motivaciones para emigrar— fenómenos éstos que modifican los postulados del problema. Para conciliar la inevitable reanudación de las corrientes migracionales y la voluntad de mantenerlas a un nivel aceptable para las sociedades receptoras, la solución podría encontrarse en la elaboración de una política migratoria común de los Estados de la CE, la cual definiría un ritmo de ingreso conforme a las preferencias colectivas de los miembros. El éxito de tal política supone dos condiciones estrictas. En primera instancia, es necesario que esta política sea el resultado de un arbitraje político por parte de los ciudadanos a través de las instituciones representativas, sin que se reduzca a una simple gestión administrativa de los controles e ingresos. La segunda condición es la de evitar disociar, como ha ocurrido hasta ahora, ingreso e instalación.

La integración de las poblaciones extranjeras tendrá entonces tanta oportunidad de ser exitosa, como los interesados certeza de que contarán con la posibilidad de establecerse tal como lo desean.