DIFICULTADES Y DILEMAS DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

Joaquín Arango
Universidad Complutense e Instituto Universitario Ortega y Gasset

ABSTRACT Immigration policies have never been as abundant and prominent as in our days, and yet immigration has never met with such an extended state of dissatisfaction. This article aims at explaining the underlying reasons for the above paradox, paying special attention to the many difficulties that immigration policies face nowadays and the challenges and dilemmas they are confronted with, particularly in the European Union region.

KEY WORDS Immigration policy, migration control, integration, social welfare, European Union.

RESUMEN Nunca, como en nuestros días, han sido tan abundantes y prominentes las políticas de inmigración, y nunca se ha vivido ésta con tanta y tan generalizada insatisfacción. El artículo pretenden explicar las razones que subyacen a tal paradoja, con especial atención a las dificultades a las que se enfrentan las políticas de inmigración en nuestros días y los dilemas que las atenazan, en particular en el ámbito de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE Política migratoria, control de flujos, integración, bienestar social, desarrollo, Unión Europea.

Introducción
Un estado de malestar generalizado

Nunca, como en nuestros días, han sido tan abundantes y prominentes las políticas de inmigración, y nunca se ha vivido ésta con tanta y tan generalizada insatisfacción. Las páginas que siguen pretenden explicar las razones que subyacen a tal paradoja, con especial atención a las dificultades a las que se enfrentan las políticas de inmigración en nuestros días y los dilemas que las atenazan, en particular en el ámbito de la Unión Europea. Pero antes convendrá aducir algún argumento que justifique la afirmación precedente.

Por lo que hace a su primera parte, puede decirse, en efecto, que las políticas de inmigración son una planta reciente. En su mayoría datan de mediados de los años 1970 o de comienzos de la siguiente década. Antes de esa época apenas existían políticas de control, y si existían apenas había interés por llevarlas a la práctica: la libre circulación de las personas era la norma, por lo menos en la práctica. Por su parte, la integración de los inmigrantes generalmente se dejaba a la espontaneidad del mercado de trabajo, de la economía y de la sociedad civil. Desde entonces, por el contrario, las políticas de inmigración han proliferado, hasta convertirse en una destacada y relevante área de políticas públicas, una de las que más atención recibe.

Ello no obstante, en la casi totalidad de los países receptores es observable un estado de malestar generalizado en relación con la inmigración; malestar que frecuentemente se traslada a las políticas que los poderes públicos ponen en práctica para gestionarla.

Los tres ejes
de las políticas de inmigración

Como es bien sabido, las políticas de inmigración comprenden: a) las normas y prácticas que tienen por objeto la regulación y el control de los flujos migratorios, y especialmente la entrada y permanencia de inmigrantes; b) las regulaciones y prácticas relativas a la demanda de asilo; c) las medidas dirigidas a la integración de los inmigrantes y las minorías étnicas, incluyendo la definición de la ciudadanía y el acceso a la misma; y d) las políticas para combatir el racismo y la discriminación. En realidad, estas cuatro rúbricas pueden reducirse a dos, subsumiendo las dos primeras en la vertiente 'políticas de control' y las dos últimas en las 'políticas de integración'. Por supuesto, caben distintas clasificaciones, pero las diferencias no son sustanciales. No muy diferente es, por ejemplo, la enumeración que propone Monar de los objetivos, contenidos y tareas propios de las políticas de inmigración: prevención, admisión, control e integración. Y

(c) Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Licencia Creative Commons 3.0 España (by-nc)

tampoco en este caso resulta forzado reducirlas a las dos grandes rúbricas mencionadas, agrupando las tres primeras en las de control.

Las dos principales ramas de las políticas de inmigración, control e integración, están estrechamente asociadas (Hammar, 1985), y entre unas y otras las interacciones son intensas y frecuentes. En el caso de Europa, se pusieron en marcha casi simultáneamente, por lo general en la segunda mitad de los años 70, cuando los gobiernos de los entonces países receptores de inmigración optaron por el cierre de fronteras. Al observar que muchos inmigrantes habían decidido permanecer y llamar a sus familias, convirtiéndose en minorías étnicas, sintieron también la necesidad de poner en marcha políticas de integración (Arango,1999). Lejos de parecer contradictorias, ambas líneas han sido frecuentemente presentadas como complementarias o interdependientes. Muchas veces, el énfasis en el control se justifica en términos de integración, como, por ejemplo, cuando se predica que la condición para poder integrar a los residentes legales es restringir el número de los admitidos. Otra conexión, menos aireada desde instancias oficiales, es el posible impacto negativo que sobre las posibilidades de integración pueden tener orientaciones fuertemente restrictivas de la entrada y permanencia –o una pieza de las mismas, la llamada lucha contra la inmigración ilegal—, por el clima social que contribuyen a crear. En alguna ocasión, la enervación del clima de control y la intensificación del combate contra la inmigración ilegal pueden conllevar restricciones para los derechos y perspectivas de los residentes legales, como ocurrió en Estados Unidos a mediados de la década pasada.

Estas son, sin lugar a dudas, las dos grandes ramas o vertientes de las políticas de inmigración. Ello no obstante, en medios políticos, en particular en Europa, tiende a hablarse los *tres ejes* de las políticas de inmigración. Esta expresión adquirió carta de naturaleza en una comunicación de la Comisión Europea de 1994. En textos recientes de la misma Comisión, como la Comunicación de noviembre de 2000 a la que más adelante se hará alusión, se habla de cuatro ejes –el cuarto es la política de asilo—, pero, en realidad, ésta última se encuadra ante todo en las políticas de control y admisión, por lo que no hay dificultad en mantener la idea del trípode, de los tres ejes que se engarzan en un discurso aparentemente coherente y comprensivo. Este discurso, que se puede calificar de canónico, puede resumirse en los siguientes términos: en primer lugar, es preciso restringir el número de los admitidos, habida cuenta de que la capacidad de acogida de las sociedades europeas no es ilimitada, y para ello hay que poner en práctica políticas de control de entradas y permanencias; en segundo lugar, hay que integrar a los inmigrantes que ya están y han adquirido el derecho a permanecer; y, en tercer lugar, los países receptores deben contribuir a eliminar las causas que mueven a la emigración en los países de origen, a través de la cooperación internacional. Este tercer eje, el constituido por las políticas de cooperación al desarrollo como alternativa a la emigración, es más retórico que efectivo, y está lejos de tener la misma entidad que los otros dos. Cumple, ante todo, una función legitimadora, de relaciones públicas, cuando no de mera alimentación de buenas conciencias. En las clasificaciones a las que hemos aludido debería incluirse en el primer bloque, entre las de control por vía preventiva. En años recientes, la formulación que antecede está siendo sustituida por una nueva orientación, popularizada especialmente desde Francia conocida como codesarrollo. Aunque la reformulación no carece de méritos, la relevancia y significación de esta modalidad de políticas de inmigración siguen siendo más que dudosas.

No cabe duda de que, de esas tres vertientes, la prioritaria es la primera. En efecto, las políticas de acceso, admisión o control son las que parecen ocupar un lugar más destacado en las preocupaciones de los poderes públicos, así como pesar más en la mente de los ciudadanos. De ellas tratará sobre todo este artículo, sin perjuicio de alguna alusión conexa a las otras dos.

La generalización de las políticas restrictivas

En nuestros días, las políticas de control de entradas y de flujos, o, si se prefiere, las políticas restrictivas de la entrada de inmigrantes, se han generalizado. Todos los países receptores controlan y limitan la admisión de inmigrantes; algunos, además, las utilizan para seleccionar a los admitidos. La libre circulación es un hecho del pasado; la norma es la existencia de barreras y fronteras. Este triunfo del restriccionismo ha llegado a merecer la calificación de 'moderno asalto a la libertad de circulación' (Sassen 1996). Las limitaciones son tantas que alguien ha descrito nuestra época como 'la era de la inmovilidad involuntaria' (Carling 2002).

Este estado de cosas es relativamente reciente. En el pasado, y en especial en el largo período comprendido entre las décadas centrales del siglo XIX y las homólogas del XX, la norma era la libertad de circulación, y la excepción la restricción. Muy pocos países exigían pasaportes —en Europa,

ARBOR CLXXXI 713 MAYO-JUNIO [2005] 17-25 ISSN: 0210-1963

(c) Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Licencia Creative Commons 3.0 España (by-nc)
http://arbor.revistas.csic.es

sólo Rusia y Turquía—. Una norma estadounidense de finales del XIX daba la bienvenida a todos los forasteros, excluyendo tan sólo a los criminales, las prostitutas, los pobres de solemnidad y los chinos. Ello no quiere decir que en el pasado no existieran normas restrictivas. Si se buscan regulaciones, es probable que se encuentren. Pero ello no debería inducir a confusión: la realidad era muy otra, como lo prueba el hecho de que no pocos países receptores impulsaran acciones de reclutamiento de inmigrantes.

Ahora bien, si es cierto que todos los países controlan la entrada de inmigrantes, no es menos cierto que sus políticas responden a diferentes orientaciones y revisten diversas modalidades. A grandísimos rasgos, y en función de sus regímenes de políticas de inmigración, pueden distinguirse tres grandes grupos de sociedades receptoras. Hay algunas, en primer lugar, relativamente abiertas a la inmigración. Son muy pocas: en nuestros días Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Aunque controlan, seleccionan y filtran, admiten cada año un número no desdeñable de inmigrantes. El segundo grupo es el constituido por sociedades democráticas, que por serlo, reconocen obligaciones morales y políticas, así como las implicaciones de éstas, pero que exhiben fuertes reticencias hacia la inmigración y procuran admitir al mínimo número posible de inmigrantes. La inmensa mayoría de ellas se encuentran en Europa, aunque también hay que incluir en esa lista a Japón. Hay, finalmente, un tercer grupo, del que tendemos a olvidarnos, y son las sociedades receptoras no democráticas o autocráticas, que tienden a admitir exclusivamente inmigrantes temporales, con contratos de corta duración, sin más derechos que los estipulados en el contrato ni otra autoridad que las del empleador y el Ministro del Interior. Desde luego, no reconocen el derecho de asilo, ni la reagrupación familiar, ni la posibilidad de la naturalización, llevando a los extremos más impensables el utilitarismo que muchas veces preside las políticas de inmigración. Nuevamente, es fácil deducir de lo que antecede que los países que se enfrentan a los mayores dilemas y dificultades son los del segundo grupo, constituido ante todo por los de la Unión Europea, en los que en adelante se fijará el grueso de la atención.

La opción por la 'inmigración cero' y su inviabilidad

En efecto, los países que la componen la Unión Europea, se caracterizan ante todo, en tanto que receptores de inmigración, por la mentada contradicción entre la existencia de fuertes reticencias a la admisión de inmigrantes y el reconocimiento de obligaciones morales y políticas, consustancial a su condición de sociedades democráticas organizadas en Estados de derecho garantistas. Las aludidas reticencias, cuyas raíces no cabe exponer aquí (Arango 1994), ya se hicieron presentes en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial, cuando algunos de ellos se convirtieron en países de inmigración, aunque rechazaran esta condición y optaran por el denominado modelo 'guestworker' de inmigración temporal. Este se mantuvo hasta la guerra de Yom Kippur y la subsiguiente crisis del petróleo que marcó el fin de la larga onda expansiva que había comenzado con la reconstrucción postbélica. Los países europeos entonces receptores de inmigración cerraron las puertas a ésta, especialmente a los flujos laborales, y ese cierre se ha perpetuado hasta la fecha. Las reticencias se agudizaron por las consecuencias no previstas del período anterior, al comprobar que muchos *trabajadores invitados* habían decidido quedarse, poniendo de manifiesto que la opción por la inmigración temporal resulta difícil de llevar a la práctica en países democráticos. La respuesta fue la adopción de políticas acusadamente restrictivas, hasta el punto de hacerse acreedoras a la expresión *inmigración cero*. Obviamente, el término no debe tomarse al pie de la letra, sino asintóticamente, entendido como el menor volumen posible de inmigración.

El paradigma *inmigración cero* sigue básicamente vigente en nuestros días, a pesar de su relativa ineficacia y de sus altos costes de vario tipo. Diversas razones hacen inviable la pretensión de limitar drásticamente, no ya de eliminar, los flujos de inmigración. La primera deriva del hecho de que las sociedades democráticas no pueden dejar de reconocer circunstancias o condiciones que habilitan a determinadas personas a establecerse en su territorio. Hay, sobre todo, dos grandes títulos habilitantes: uno es el derecho a vivir en familia, que da lugar a los flujos conducentes a la reagrupación familiar; el segundo es el derecho de asilo reconocido por la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York de 1967, que obliga a admitir a los que aducen persecución. Principalmente por esas dos vías, los países europeos han seguido recibiendo inmigrantes –incluidos los demandantes de asilo—, a pesar del cierre de las fronteras a la inmigración.

Además, en medidas variables y cambiantes, también han recibido inmigrantes irregulares, que han entrado o permanecido soslayando alguna de las restricciones existentes. Ello se explica, por un lado, porque no hay ninguna frontera

ARBOR CLXXXI 713 MAYO-JUNIO [2005] 17-25 ISSN: 0210-1963

(c) Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Licencia Creative Commons 3.0 España (by-nc)
http://arbor.revistas.csic.es

totalmente impermeable ni ninguna regulación que no sea susceptible de vulneración; y, por otro, porque en las sociedades europeas existe demanda de trabajo foráneo, y cuando demanda y oferta coinciden, la realidad tiende a imponerse sobre las leyes, aunque no sin generar tensiones y anomalías. La contradicción entre la demanda de trabajo foráneo y las restricciones políticas a la entrada de inmigrantes ha sido a veces sintetizada en la literatura con la expresión *estados versus mercados* (Hollifield, 1992), que alude a la existencia de intereses contrapuestos entre la esfera política, sensible a la opinión pública y preocupada por los intereses electorales, y la empresarial, preocupada ante todo por cubrir ventajosamente sus necesidades laborales.

En realidad, es preciso reconocer que no pocas de las dificultades que los países democráticos –a diferencia de los autocráticos—experimentan para llevar a la práctica sus políticas fuertemente restrictivas derivan precisamente de aquélla condición (Freeman, 1994), reforzada por un influyente proceso de cambio histórico, operado *grosso modo* en el último medio siglo, y tributario de un gradual progreso de la conciencia moral colectiva. Me refiero a lo que se ha dado en llamar el 'paradigma de los derechos humanos', que consiste en la gradual emergencia de un *corpus* mal definido de derechos internacionalmente reconocidos. En el caso que nos ocupa, tales derechos pueden ser esgrimidos por inmigrantes incluso contra la voluntad del Estado que los alberga. En no pocas ocasiones, esas demandas han sido amparadas por tribunales de justicia. Aunque todavía limitado, este progreso moral de las sociedades democráticas supone el reconocimiento de derechos que emanan de fuentes distintas a la soberanía nacional, y al tiempo una autolimitación por parte de estas sociedades que afecta de manera importante a sus políticas de inmigración. La influencia condicionante de estos cambios sobre las políticas de inmigración en las sociedades democráticas es innegable. Algunos de ellos se han plasmado en convenios internacionales o en declaraciones de derechos internacionalmente reconocidos, y de este modo obligan a los Estados que los suscriben. Así, en la segunda mitad del siglo XX hemos asistido al reconocimiento del derecho de asilo, con la Convención de Ginebra de 1951 y el protocolo de 1967; de la reunificación familiar, si no como derecho internacionalmente reconocido sí como práctica generalizada; o a la proscripción de la selección de inmigrantes por criterios étnicos, por mencionar sólo algunos de los avances más señalados. A este último respecto vale la pena recordar que, hasta mediados de la década de los 1960, sociedades tan respetables como Australia o Canadá mantenían leyes de inmigración conocidas por la ominosa expresión «white only», y que desde entonces ese tipo de criterios pasó a considerarse incompatible con la sensibilidad moral y política de las sociedades democráticas. Algo parecido ocurrió con la legislación basada en cuotas nacionales que hasta esa fecha existía en Estados Unidos. El mismo progreso moral ha llevado al reconocimiento de una cierta cuota de derechos a los inmigrantes irregulares, a proscribir las deportaciones colectivas o a la judicialización de las órdenes de expulsión de extranjeros.

Dificultades y costes de las políticas de control

Aunque la magnitud de las dificultades varía grandemente de unos a otros, ningún estado democrático consigue siquiera acercarse al control pleno de los ingresos a su territorio. Ninguno puede evitar un cierto número de entradas clandestinas, bien por lugares no autorizados o bien por los puestos fronterizos mediante el uso de documentación falsa o de compartimentos secretos en vehículos. Especialmente difícil es el control de entradas en sociedades que reciben decenas de millones de visitantes cada año, y en aquéllas cuya ubicación las convierte en cruces de caminos.

Es posible que a las dificultades de control esté contribuyendo, paradójicamente, el funcionamiento efectivo del llamado *sistema Schengen*. Aunque la primordial razón de ser del famoso convenio del mismo nombre fue la supresión de las fronteras interiores en la Unión Europea, no es menos cierto que generalmente ha sido visto como portador de una segunda finalidad, de naturaleza eminentemente restrictiva y policial, cual es el fortalecimiento de las fronteras exteriores. De hecho, su laborioso despliegue, coincidente con el acusado *restrictionist drive* que prevaleció a comienzos de los años 90, se asoció a la idea de la *fortaleza Europa*. Siendo ello básicamente cierto, es muy posible que últimamente esté teniendo la contrapartida imprevista de incrementar las dificultades que afligen al control de las fronteras comunes y, consiguientemente, de ampliar las oportunidades de los candidatos a la inmigración irregular. Abundan, en efecto, los ejemplos de inmigrantes que entran en la Unión Europea por países distintos a aquéllos en los que pretenden establecerse, buscando los eslabones más débiles de la cadena de control, y confiando en que el celo de los policías de fronteras sea menor del habitual al saber que el destino del que entra es otro país.

ARBOR CLXXXI 713 MAYO-JUNIO [2005] 17-25 ISSN: 0210-1963

(c) Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Licencia Creative Commons 3.0 España (by-nc)
http://arbor.revistas.csic.es

En todo caso, para el control de flujos no basta con el control de entradas. En efecto, la mayoría de los inmigrantes irregulares entran legalmente y devienen después irregulares sobrevenidos. No pocos proceden de países cuyos nacionales no precisan de visado; otros entran con permisos de estancia de corta duración, o con visados de turista o de estudiante; y unos y otros permanecen más allá de la caducidad de esos visados, o se convierten en irregulares por participar en actividades económicas para las que esos títulos no habilitan. Por ello, además de las entradas es preciso controlar las permanencias, lo que resulta más difícil todavía. En las sociedades democráticas, los controles callejeros de documentación no suelen estar bien vistos, y menos aún las *redadas*; en algunas ni siquiera tienen sentido, porque los ciudadanos no están obligados a portar prueba alguna de identidad.

En todo caso, la eficacia de estos controles está limitada por las grandes dificultades que rodean a la última *ratio* del control: la posibilidad de expulsar del territorio a los que se encuentran en situación irregular. Además de las complicaciones logísticas que entrañan, a veces formidables, y de los costes que implican, las expulsiones de inmigrantes requieren que haya un país dispuesto a admitir a los expulsados, lo que no siempre ocurre. De hecho, la mayoría de las órdenes de expulsión no se materializa. De ahí la importancia que los gobiernos de los países receptores, y la misma Unión Europea, otorgan hoy en día a los acuerdos de readmisión con países de origen o tránsito.

En muchos países, el desajuste entre demanda de trabajo y políticas restrictivas resulta sobre todo en inmigración irregular; en otros, generalmente aquéllos en los que el control de fronteras y permanencias es más eficiente, en una fuerte demanda de asilo, con el corolario de que la mayor parte de los solicitantes no admitidos se convierten de hecho en inmigrantes irregulares. La persistencia de los tres tipos de flujos citados a lo largo del cuarto de siglo transcurrido desde el cierre de las fronteras ha creado, sobre todo en algunos países, una extendida impresión ciudadana de que los Estados son incapaces de controlar sus fronteras, y ha contribuido a generar un síndrome de fortaleza sitiada.

Las dificultades del control de flujos: las consecuencias no deseadas

La denominada «lucha contra la inmigración ilegal» – por lo general dirigida más contra los inmigrantes irregulares que contra los factores generadores de irregularidad– se ha convertido en la máxima prioridad de las políticas de inmigración en Europa occidental, como atestigua la cumbre de Sevilla de la Unión Europea de la primavera de 2002. Pues bien, más allá de su eficacia limitada, las políticas de control generan considerables y crecientes costes –logísticos y de personal– y producen importantes consecuencias no deseadas. En primer lugar, el deseo de esquivar las barreras desemboca en innumerables tragedias humanas. Entre ellas se cuentan las muertes por ahogamiento de no pocos pasajeros de las *pateras* que cruzan el estrecho de Gibraltar o el brazo de mar que separa el Sahara de las islas Canarias, los naufragios de los desvencijados barcos que intentan alcanzar las costas italianas, y las trágicas muertes de los desgraciados que pierden la vida en camiones frigoríficos, en *trailers* mal ventilados o en los bajos de trenes o autobuses. Además, la proliferación de estos tráficos ha dado lugar al desarrollo de una poderosa *industria* de la migración clandestina, generadora de beneficios astronómicos, comparables a los que depara el narcotráfico o el tráfico de armas. Otra consecuencia no querida es la saturación de los cauces establecidos para la demanda de asilo. Otra más, de naturaleza perversa, es su contribución a la fijación de los inmigrantes en el territorio, reduciendo su propensión a la circulación: cuanto mayores son los costes de entrada, mayor es, razonablemente, la inclinación del que ha conseguido entrar a quedarse y no arriesgarse a no poder volver a entrar si sale. Además, las políticas restrictivas frecuentemente crean dificultades para satisfacer legalmente la demanda de trabajo.

La prominencia de la inmigración irregular

Otra de las consecuencias imprevistas e indeseables de las políticas de control es la prominencia contemporánea que ha adquirido la figura del inmigrante irregular, dadas las numerosas contradicciones que caracterizan la relación de los poderes públicos, y del mismo orden jurídico, con esta figura. No cabe duda de que la figura del inmigrante irregular, al que frecuentemente se denomina *ilegal*, resulta imprescindible para las políticas de control, en tanto que condición *sine qua non* para poner en valor la migración regular o legal. La credibilidad de las políticas de control exige la distinción nítida entre regulares e irregulares, e incluso un cierto grado de severidad en relación con los últimos. Lo contrario podría ser visto como una renuncia a la efectividad de aquéllas, y afectar gravemente a su credibilidad. No está demostrado, sin embargo, que la eficacia de las políticas de control sea proporcional a su severidad, mientras que

(c) Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Licencia Creative Commons 3.0 España (by-nc)
http://arbor.revistas.csic.es

sí parece existir relación entre grado de dureza e intensidad de las consecuencias no deseadas o de los costes colaterales. Ello entra en contradicción con la imposibilidad, por las razones expuestas, de evitar proporciones variables en la mayoría de las sociedades receptoras de naturaleza democrática, y, lo que es peor, con los considerables márgenes de permisibilidad y tolerancia al que los estados se ven obligados al respecto, por causa de un cierto número de factores, entre los que se cuentan el garantismo de los sistemas jurídicos, las necesidades del mercado de trabajo y las aludidas dificultades para expulsar a los que se encuentran en situación irregular. En no pocos países resulta innegable la existencia de una verdadera demanda de trabajadores irregulares. No pocos empresarios buscan el trabajo irregular y se benefician de él.

Todo ello determina la existencia de parcelas cronificadas de la realidad que están sustraídas al imperio de la ley y al Estado de derecho, con las consiguientes dosis de incertidumbre, vulnerabilidad y explotabilidad. La irregularidad da lugar a un sin número de abusos y constituye un obstáculo de primera magnitud para la integración social de quienes se encuentran en tal situación. Más flagrante es aún la existencia de limbos legales, auténticas *áreas grises* entre la legalidad y la ilegalidad, como la paradigmáticamente representada por quienes han recibido una orden de expulsión y no pueden ser expulsados. Como la condición irregular no constituye delito, no pueden ser enviados a prisión; y tampoco pueden ser retenidos –lo que de por sí constituye una figura jurídicamente dudosa– en centros de internamiento, más allá de un cierto tiempo, tras el cual tienen que ser devueltos a las calles, sin derecho a trabajar, sin posibilidad de alquilar una vivienda, y con una orden de expulsión en el bolsillo como todo documento legal.

En suma, la existencia de proporciones más o menos extensas de inmigrantes irregulares es una consecuencia inevitable de las políticas restrictivas y una faceta crónica de la realidad inmigratoria, y de ella derivan considerables dilemas, contradicciones y consecuencias no deseadas. Quizás la contradicción primordial reside en el conflicto entre la fragrante quiebra del Estado de Derecho que supone la existencia de una elevada y crónica proporción de irregulares y la inevitable permisividad, rayana en la *vista gorda*, que los poderes del mismo Estado tienen que mostrar hacia una realidad tan extensa ante la que las posibilidades de actuación rigurosa son inevitablemente limitadas. Algunas de esas contradicciones quedan condensadas en la figura del inmigrante irregular, empadronado, trabajando y con orden de expulsión, en la afortunada expresión de Eduard Sagarra (Sagarra, 2002).

Hay que decir, finalmente, que las políticas restrictivas vigentes en el conjunto de la Unión Europea encuentran especiales dificultades en la los miembros más meridionales de la misma, porque son mayores las dificultades para el control de fronteras y permanencias, y porque la demanda de trabajo foráneo parece ser más vigorosa que en los países del norte. Por tanto, las proporciones de inmigrantes en situación irregular son también más abultadas.

Ausencia de soluciones

No obstante sus múltiples consecuencias deletéreas, la existencia de amplias bolsas de inmigración irregular no parece tener fácil solución. Las que se aplican o pueden concebirse no son fáciles ni seguramente felices. Es el caso de las regularizaciones extraordinarias o en masa, también conocidas como *amnistías*. Este es un expediente utilizado recurrentemente por algunos países, especialmente los del sur de Europa, aunque también en los Estados Unidos. Su eficacia, sin embargo, es más que dudosa. Siempre pretenden ser la última y resultan ser la penúltima. Aspiran a *poner el contador a cero*, pero sus resultados acostumbran a ser efímeros. La mejor prueba de ello es su propia recurrencia. Además, corren el riesgo de convertirse en interminables, como la iniciada en España en la primavera de 2000, y, desde luego, de atraer a solicitantes que antes no se encontraban en el territorio del país que la lleva a cabo, produciendo lo que se conoce como *efecto llamada*, especialmente posible en un espacio sin fronteras como la Unión Europea.

Una opción preferible es la legalización de base individual, a través de mecanismos ligados al empleo o al arraigo, lo que requiere un cierto trascurso de tiempo. Esta vía, más discreta, entraña un nuevo dilema: si el tiempo exigido es muy largo o las condiciones muy estrictas, deviene un paliativo leve; si el tiempo es corto y las condiciones generosas, puede generar el aludido efecto de inducción o incentivación. Esos esquemas pueden ser transparentes o solapados. Un ejemplo de los últimos fue el constituido, en el caso español, por la utilización, durante los años 90, del 'contingente' como mecanismo de regularización gradual no declarada. Si sus contraindicaciones no parecen haber sido graves, su eficacia fue limitada.

ARBOR CLXXXI 713 MAYO-JUNIO [2005] 17-25 ISSN: 0210-1963

(c) Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Licencia Creative Commons 3.0 España (by-nc)
http://arbor.revistas.csic.es

Finalmente, hay que decir que la opción de no hacer nada, la que parece afirmarse en España en nuestros días, también es costosa, porque contribuye a la creación de una clase de irregulares perpetuos.

Las dificultades de la integración

No es éste el lugar apropiado para prestar la atención debida a los otros dos ejes de las políticas de inmigración. Las de integración constituyen la segunda gran vertiente, especialmente en los países del noroeste europeo que devinieron sociedades de inmigración hace varios decenios. Algún estudioso ha aludido a ellos como 'sociedades post-migratorias', porque buena parte de sus afanes actuales se dirigen a la gestión de las consecuencias de los flujos de inmigración masivos recibidos en el pasado, sobre todo en el tercer cuarto del siglo XX.

Cualquier intento de descripción en breve espacio de las políticas de integración que se practican en Europa correría el riesgo de incurrir en una generalización abusiva, y no haría honor a su extraordinaria diversidad, dado que se ocupan de realidades peculiares en cada país y que están influidas por tradiciones históricas, estructuras políticas y culturas cívicas diversas. En ocasiones resulta arriesgado generalizar incluso dentro un mismo país, dado que el protagonismo de las políticas de integración recae generalmente en los poderes locales, más que en las administraciones estatales, y pueden ser practicadas con considerables márgenes de autonomía. Y aunque cualquier intento de evaluación sintética de sus resultados estaría condenada al fracaso, tanto por esa diversidad como porque la integración no depende sólo, ni quizás principalmente, de las políticas que la promueven, sino de características estructurales propias a las diversas sociedades, no es arriesgado sostener que en Europa las luces constituidas por experiencias felices coexisten con extensas sombras de segregación, discriminación, exclusión social y xenofobia.

A la extensión y persistencia de las sombras contribuyen las adversas condiciones en las que se desenvuelven hoy en día los procesos de integración. Entre ellas se cuentan, entre otras, el menor vigor del crecimiento económico en comparación con épocas anteriores; la peor calidad relativa de buena parte de los empleos ocupados por los inmigrantes, a causa de su frecuente inserción laboral en sectores menos centrales de la economía; las menores oportunidades de movilidad social que de todo ello resultan; las fuertes reticencias de las sociedades europeas a la plena incorporación de los inmigrantes a la sociedad y a la comunidad política, derivadas en parte de concepciones exclusivistas de la nación; y el clima social adverso creado por la fuerte prioridad otorgada a las políticas de control y a la lucha contra la inmigración irregular. Por su parte, las grandes orientaciones que han presidido las políticas de integración en Europa en los últimos lustros, los modelos estilizados de los que tanto se ha hablado –desde el asimilacionismo republicano practicado en Francia, al segregacionismo diferencial característico de Alemania, pasando por los modelos multiculturalistas desarrollados en el Reino Unido, Holanda o Suecia— se encuentran en profunda revisión, cuando no en estado de crisis. Hasta la fecha, las políticas de integración se han desenvuelto exclusivamente en marcos estatales o subestatales. Puede decirse que han brillado por su ausencia en la agenda comunitaria; tan sólo en los últimos meses parece abrirse camino una aspiración de políticas de inmigración integrales que se propone también la integración social de los inmigrantes.

La cooperación internacional al desarrollo, falsa alternativa

El tercer eje –la eliminación de las causas profundas que mueven a la emigración en los países de origen por medio de la cooperación al desarrollo– es tan impecable en la teoría como fundamentalmente retórico en la práctica. Las relaciones entre desarrollo y emigración son mucho más complejas de lo que ésta proposición sostiene, y sólo decisivas en el largo plazo. Por ésa y otras varias razones que no hay tiempo para exponer aquí, la cooperación internacional no es alternativa a la emigración. Y en todo caso, la cuantía de los fondos dedicados a ella en conexión con la emigración son de cuantía tan ínfima, además de decreciente, que convierten en puramente retóricas las apelaciones a la eliminación de las causas de la emigración vía cooperación internacional.

En conclusión

El desiderátum representado por el discurso canónico y políticamente correcto de los *tres ejes* de las políticas de inmigración hace aguas por sus tres vértices. Las políticas de integración se enfrentan a formidables dificultades,

ARBOR CLXXXI 713 MAYO-JUNIO [2005] 17-25 ISSN: 0210-1963

(c) Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Licencia Creative Commons 3.0 España (by-nc)
http://arbor.revistas.csic.es

emanadas tanto de un contexto histórico impropicio como de la supervivencia de fuertes reticencias sociales a la plena incorporación de los inmigrantes. Las políticas de cooperación internacional al desarrollo apenas pasan de la dimensión retórica; de hecho, su énfasis se está desplazando de la imposible pretensión de evitar las causas profundas que mueven a la emigración a los objetivos más realistas, aunque también más modestos, contenidos en la propuesta de codesarrollo. Aún así, las mayores insatisfacciones son las que emanan de las políticas de control o restrictivas, sobre las que recae la máxima prioridad gubernamental. No es exagerado afirmar que el paradigma de *inmigración cero* que las ha presidido no ha funcionado y, por el contrario, ha generado costes exorbitantes y una plétora de consecuencias imprevistas e indeseadas. Cada vez parece existir más conciencia acerca de su inviabilidad. Incluso la Comisión Europea la ha reconocido recientemente. En noviembre de 2000, el Comisario de Justicia e Interior Antonio Vitorino propuso, en una famosa Comunicación de la Comisión al Consejo, lo que puede considerarse como un embrión de nuevas políticas de inmigración de la Unión Europea: más nueva la música que de ella emanaba que la letra estricta de sus propuestas. Además de reconocer el fracaso del paradigma vigente, la Comunicación alude a las crecientes necesidades laborales de las sociedades europeas –tanto de trabajadores cualificados como de trabajadores no cualificados o semi-cualificados–, y a las sombrías perspectivas demográficas que se ciernen sobre las sociedades europeas en el medio y largo plazo. La preocupación por las carencias de mano de obra y la dificultad de financiar las pensiones derivadas de la baja fecundidad se ha acrecentado grandemente desde la publicación, hace un par de años, de un famoso informe de la División de Población de las Naciones Unidas titulado «Replacement Migration», que cifra en muchas decenas de millones los inmigrantes que serían necesarios para mantener, a mediados del siglo XXI, los *ratios* entre activos e inactivos prevalentes en el año 2000. Sobre estos cimientos, la Comisión no sólo aboga decididamente por la pronta adopción de una política de inmigración y asilo común, en coherencia con el Tratado de Ámsterdam, sino por el carácter integral y comprensivo de la misma.

Sin embargo, el cambio de aires anunciado por la Comunicación de Noviembre de 2000 aún no se ha materializado, a mediados de 2003. La mayor parte de las propuestas encaminadas a convertir en directivas comunitarias los mimbres de esa nueva política común enunciados en la Comunicación han encallado en los arrecifes de algunos Estados miembros. De ese desencuentro ha resultado, hasta la fecha, la retirada de algunas iniciativas y la devaluación de otras. Aunque intermitentemente se registran nuevos impulsos –notable fue el que imprimió la presidencia griega de la Unión en la primavera de 2003–, lo menos que cabe decir es que los renovadores de la Comisión Europea, y con ellos la Unión Europea toda, tienen ante sí una difícil tarea.

ARBOR CLXXXI 713 MAYO-JUNIO [2005] 17-25 ISSN: 0210-1963

(c) Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Licencia Creative Commons 3.0 España (by-nc)
http://arbor.revistas.csic.es

BIBLIOGRAFÍA

Arango, J. (1994). La cuestión migratoria en la Europa de fines del siglo XX. en J. Nadal (coord.), *El mundo que viene*. Madrid, Alianza Editorial, 63-96.

Arango, J. (1999). Immigrants in Europe: Between Integration and Exclusion. en *Metropolis International Workshop*. Proceedings. Lisboa: Luso-American Development Foundation, 231-256

Baganha, M.I., ed. (1997). *Immigration in Southern Europe*. Oeiras: Celta Editora

Baganha, M. I., y E. Reyneri (2001). La inmigración en los países del sur de Europa y su inserción en la economía informal. En C. Solé (coord.), *El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora*. Barcelona, Anthropos

Baldwin-Edwards, M. and M. A. Schain, eds. (1994). *The Politics of Immigration in Western Europe*. Special Issue of West European Politics. Londres: Frank Cass

Brochmann, G. and T. Hammar, eds. (1999). *Mechanisms of Immigration Control*. Oxford: Berg.

Carling, J. (2002). Migration in the age of involuntary immobility: theoretical reflections and Cape Verdian experiences. *Journal of Migration and Ethnic Studies*, 28, 1: 5-42

Castles, S. and Miller, M., eds. (1993). *The Age of Migration*. Londres: MacMillan

Castles, S. (2000). Ethnicity and Globalization. Londres: Sage Publications

Castles, S. (2000). International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues. *International Social Science Journal* 165.

Cornelius, W., P. Martin and J. Hollifield, eds (1994). *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press

Freeman, G. (1994). Can Liberal States Control Unwanted Migration? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 534: 17-30.

Hammar, T. (1985). *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press

Hollifield, J. (1992). *Immigrants, Markets and States*. Cambridge: Harvard University Press

Joppke, C. (1998). *Why liberal democracies accept unwanted immigration?* World Politics, 50: 266-293

Martin, P. (2003). *Bordering on Control. Combating Irregular Migration in North America and Europe*. Ginebra: IOM International Organization for Migration

Massey, D., J. Arango et al. (1998). *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millenium*. Oxford: Clarendon Press

Monar, J. (1997), Comprehensive Migration Policy: The Main Elements and Options, en K. Hailbronner, D. Martin y H. Motomura, eds., *Immigration admissions: the search for workable policies in Germany and the United States*. New York: Bergham

Sagarra, E. (2002). Un nuevo *status* de extranjero en España. (El inmigrante, irregular, empadronado, trabajando y con orden de expulsión). *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 1: 89-98

Sassen, S. (1996). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press

Sassen, S. (1999). *Guests and Aliens. New York*: The New Press

Soysal, Y. (1994). *Limits of Citizenship*. Chicago: Chicago University Press

Stalker, P. (2001). *Workers without Frontiers. Ginebra*: International Labour Office

Wihtol de Wenden, C. (1999) *Faut-il ouvrir les frontières?* Paris: Presses de Sciences

(c) Consejo Superior de Investigaciones Científicas
Licencia Creative Commons 3.0 España (by-nc)

http://arbor.revistas.csic.es