

# LOS CUATRO MUNDOS DE LA INMIGRACIÓN

Joaquín Arango



Confío en que lo que lo que les voy a presentar no les resulte demasiado exótico o alejado de sus expectativas y al mismo tiempo pienso que de vez en cuando no viene mal cambiar los términos de la conversación. Y eso es lo que me propongo hoy.

El título, “Los cuatro mundos de la inmigración”, se inspira en el de un famoso libro de un distinguido sociólogo danés, Gøsta Esping-Andersen, titulado “Los tres mundos del capitalismo del bienestar”. Confieso que el término “mundos” es un tanto literario y que en el curso de la conversación en ocasiones se emplearán como sinónimos términos como “tipos”, “modelos” o “regímenes migratorios”.

No hace falta insistir en que la inmigración ha devenido un asunto controvertido y polémico. Podríamos decir que se ha situado a su pesar en el centro de la opinión y de la atención pública. No hay un día en el que los medios de comunicación no se hagan eco de alguna noticia que tenga que ver con la inmigración. Y, además, también se ha situado en el centro de la arena política.

En contraste con el pasado, todos los Estados tratan de controlar la entrada y la permanencia de inmigrantes y de solicitantes de asilo. Y la mayoría tratan de restringir esas entradas y esas permanencias. Pero lo hacen de diferentes formas y con orientaciones, propósitos y objetivos distintos.

Las diferentes políticas de inmigración y de ciudadanía, entendiéndolo por este último término la plena incorporación a la sociedad y a la nación, reflejan diferentes modos de entender la inmigración y de relacionarse con ella y con la diversidad que, especialmente en nuestro mundo globalizado, entraña.

Las políticas de inmigración no se producen en el vacío. Su definición y orientación no dependen de la voluntad omnímoda de los gobiernos, aunque por supuesto estén influidas por ésta. La discrecionalidad gubernamental es por lo general limitada.

Lo que quiero decir con esto es que sería sencillamente impensable que alguien pretendiera,

por ejemplo, reproducir las políticas de inmigración de Arabia Saudí en Canadá o las de Corea del Sur en Estados Unidos. Y estos ejemplos podrían multiplicarse.

Por tanto, podemos preguntarnos de qué depende esa orientación básica en las políticas de admisión: a quién dejen entrar, por cuánto tiempo, en qué condiciones y para desempeñar qué actividades. Y podemos hacer también lo mismo con las políticas de ciudadanía, con la posibilidad de incorporarse a la nación.

Todo esto depende de una ecuación o matriz que comprende, entre otros, los siguientes factores:

- La naturaleza del sistema político, democrático o autocrático.
- La concepción de la nación, cívica política o etnocultural.
- El legado de la historia, especialmente en relación con los movimientos migratorios del pasado, que seguramente han dejado sustratos sociopsicológicos en la población.
- El tipo de sistema socioeconómico: más liberal, más atlantista, más intervencionista, etc.
- La extensión del estado de bienestar, y
- Factores culturales que son difíciles de ponderar.

Los distintos resultados de esta ecuación dejan a su vez diferentes modos colectivos de entender la inmigración y de relacionarse con ella y con la diversidad que, como antes he dicho, entraña.

La perspectiva comparada ayuda siempre a comprender mejor las realidades. Y en este caso, comparar los diversos modos de relacionarse con la inmigración puede ser útil para comprender mejor nuestra realidad.

Pero la comparación no es fácil, porque en nuestros días el número de países habitualmente receptores de flujos migratorios es muy elevado, una cuarentena o una cincuenta, respecto a lo que ocurría hace cien años. Además, cada uno de esos cuarenta o cincuenta países tiene sus peculiaridades y ello daría lugar a una tipología inmanejable.

Por ello, conviene reducir esa diversidad a unos pocos tipos o modelos principales. Max Weber los denominaba “tipos ideales”, que son construcciones conceptuales que agrupan síntesis de casos diversos sin necesidad de que ninguno sea idéntico a los demás, pero que puedan ser agrupados razonablemente bajo una sombrilla o un paraguas común. Países que muestran más similitudes que diferencias entre sí y que a su vez se diferencian de otros.

¿Cómo identificar los principales tipos de relación con la inmigración, los diferentes modelos o regímenes migratorios existentes en el mundo actual?

Dos variables son especialmente definitorias para la identificación de esos modelos o tipos ideales. Y lo de ideales no lo digo en el sentido de que sean más deseables, sino en el de que puedan ser más representativos de un conjunto de casos leve y parcialmente diferentes, pero con suficientes similitudes como para ser agrupados en un tipo común y como para agrupar países en ellos.

A mi juicio, como decía, son dos las variables especialmente definitorias y fiables para este propósito:

A la primera la denomino “Derechos”, entendiendo por tal el reconocimiento o no de una amplia gama de derechos a los extranjeros, incluido el de permanecer, de quedarse, y de incorporarse a la sociedad, a la nación y a la ciudadanía, y el de reagrupar a la familia;

o negar esas posibilidades. Esos derechos emanan de la naturaleza del sistema político. Democrático o autocrático.

A la segunda variable la denomino “Números”, entendiendo por tal la aceptación o no de volúmenes importantes, de números elevados de inmigrantes. Con este término doy cuenta de la variable apertura/cierre.

Estas dos variables o criterios responden a una doble pregunta muy sencilla: ¿cuántos admitimos y con qué estatus, en qué condiciones?

El primer criterio, denominado “Derechos”, depara una divisoria bastante nítida entre Estados democráticos por un lado y Estados autoritarios o autocráticos por otro. Aunque por supuesto hay casos intermedios.

En relación con la inmigración y el asilo, que es lo que nos ocupa esta noche, los Estados liberal-democráticos se diferencian de los autocráticos o autoritarios en que reconocen derechos y obligaciones políticas y morales no sólo hacia sus ciudadanos, que es lo primero que los acredita como democracias liberales, sino también hacia los venidos de fuera, hacia los extranjeros, hacia los que no son sus ciudadanos.

La segunda variable, “Números”, refleja orientaciones sociales dominantes en la sociedad, más abiertas o más cerradas, hacia la inmigración y hacia la diversidad que ésta entraña. Y ello con independencia de las actitudes respecto del reconocimiento del derecho a permanecer.

La combinación de estas dos variables depara cuatro principales tipos de régimen migratorio.

El primero es el constituido por países que reconocen amplios derechos a los extranjeros y aceptan números considerables de inmigrantes. Este tipo se corresponde con los países denominados “settler countries”. Son países de establecimiento, países que aceptan que los que vienen de fuera puedan quedarse e incorporarse a la sociedad.

En segundo lugar, está el tipo constituido por países que reconocen amplios derechos, como es propio de las democracias liberales, pero que muestran

reticencias a grandes números. A falta de una mejor etiqueta, a este tipo podemos denominarlo “europeo”.

El tercer tipo está constituido por países que reconocen pocos derechos y pocas obligaciones morales y políticas, pero que aceptan grandes números. Es el tipo que denomino “contract labour”, trabajadores temporales contratados por un tiempo limitado.

Finalmente, el cuarto tipo es el formado por países que reconocen derechos limitados a los venidos de fuera y que aceptan números reducidos. Este tipo se corresponde con un grupo de países del Extremo Oriente que se autocalifican de “developmental”, que podríamos traducir como “desarrollistas”, y a los que podríamos caracterizar como etnonacionalistas. Aunque ésta es una denominación que ellos no se atribuyen a sí mismos.

Podemos pasar revista ahora a las características unitarias de cada uno de estos cuatro grupos y, en algún caso, también a las diferencias que los distinguen.

El primer y más antiguo modelo es el “settler”. También podemos denominarlo “postclásico”, porque son herederos supervivientes del modelo clásico de las migraciones internacionales de larga distancia que se dieron desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Ese modelo clásico se caracterizó por un alto grado de “laissez faire” en relación con la regulación de las migraciones, y por un régimen de cosas bastante próximo a la libre circulación.

De este modelo clásico, que hasta mediados del siglo XX comprendió también a Argentina, a Brasil y a algunos otros países latinoamericanos, quedan en nuestros días Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. En estos países el fenómeno de la inmigración tiene hondas raíces. Es una faceta natural del paisaje social y un hecho fundacional. Podríamos decir que está en los genes o en el ADN de sus poblaciones.

Son países que nacieron y que crecieron con la inmigración y en los que los venidos de fuera contribuyeron decisivamente al proceso de construcción nacional y a su crecimiento económico.

Permítanme unas breves ilustraciones metafóricas de lo que significa este modelo clásico. Las tres proceden de Estados Unidos, pero podrían encontrarse otras equivalentes, aunque quizá no tan conocidas, en los otros países que comparten grupo con Estados Unidos.

El lema nacional de Estados Unidos es la expresión “E pluribus unum”, que aparece en infinidad de lugares y que significa “De muchos, uno”. De muchas procedencias, un país unitario y coherente.

Otra ilustración de ese espíritu, que apenas pervive en nuestros días pero que está en el legado de la historia, la encontramos en un poema de 1883 de una poetisa judía, Emma Lazarus, que está grabado al pie de la Estatua de la Libertad. Sus primeros versos rezan así: “Give me your tired, your poor, your huddled masses yearning to breathe free”. Es decir, “Dadme vuestros pobres y vuestros cansados, vuestras masas acurrucadas anhelando respirar libres”. Está situada a la entrada del puerto de Nueva York, por donde venían aquellos barcos procedentes principalmente de Europa y en cuya cuarta clase se amontonaban los inmigrantes de la forma que describe el poema.

Finalmente, en 1961, John Fitzgerald Kennedy publicó un libro que llevaba por título “A nation of immigrants”, en el que definía a su país como un país de inmigrantes. Algo que sin duda sería impensable en el caso del canciller de Alemania o del emperador de Japón, por poner un par de ejemplos.

Este modelo post-clásico, que ha evolucionado con el tiempo, sigue estando vertebrado por algunos rasgos comunes altamente definitorios.

El primero es la admisión anual, regular y amplia, aunque controlada y selectiva, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, de inmigrantes y de refugiados y demandantes de asilo, de acuerdo a unos objetivos previamente definidos por el Parlamento o por el Gobierno.

En el caso de Estados Unidos, ese “target” anual oscila en torno a 1.100.000 nuevos inmigrantes año tras año, ocurra lo que ocurra en la vida política y en el clima social.

Por su parte, Canadá se proponía recibir cada año a un 1% de su población, lo que supone unas 350.000 personas, aunque este año ha declarado su intención

de admitir un número superior para los próximos años.

Por su parte, Australia y Nueva Zelanda se proponen habitualmente admitir números elevados de inmigrantes acordes con el volumen de su población.

Pero lo importante es que esos objetivos predefinidos se mantienen con plena regularidad y que tienden casi a perpetuarse en el tiempo. Además, predomina la inmigración permanente. La mayor parte de los que ingresan en el país lo hacen, en el caso de Estados Unidos, con una green card o tarjeta verde que les da derecho a la permanencia indefinida, con una gama de derechos próxima a la de los ciudadanos. Y, con documentos habilitantes equivalentes a la tarjeta verde, ocurre lo mismo en Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Todos ellos fomentan la naturalización, que se produce con relativa facilidad. Esto quiere decir que no buscan solamente la entrada de trabajadores, sino, más ampliamente, de ciudadanos, a los que en el pasado se veían como pobladores. En esta línea, un famoso presidente argentino, de apellido vasco, Alberdi, tenía como eslogan de gobierno la expresión "Gobernar es poblar". Y esa misma afirmación podrían haberla suscrito muchos otros gobernantes de estos países. En ellos la admisión de inmigrantes está mayoritariamente desvinculada de la cobertura de vacantes específicas en el mercado de trabajo. Más adelante veremos por qué hago esta afirmación, pero esto es así a pesar de una perceptible tendencia al aumento de la migración temporal.

Puede decirse que en el pasado todos eran admitidos sin fecha de caducidad, indefinidamente, y que ahora son la mayoría: unos dos tercios en el caso de Estados Unidos y una proporción equivalente en los otros tres países. Esto es algo que no ocurre en Europa y por eso lo traigo a colación.

En estos países persiste el derecho del suelo, el "ius soli", lo que significa que quien nace allí es ciudadano desde el primer segundo de su vida. El "ius soli" ha sido practicado en el pasado también por otros países, entre ellos algunos europeos, pero aquí está cada vez más cuestionado. Sin embargo, en los cuatro países a los que estoy haciendo referencia se mantiene incólume.

Todo lo que antecede es compatible con climas sociales crispados, como el sumamente polarizado

que domina en nuestros días la sociedad estadounidense.

Hay algunos rasgos diferenciales entre esos países que pueden arrojar luz sobre alguna faceta de su personalidad y que son compatibles con la pertenencia a ese modelo "settler" que estoy tratando de caracterizar.

Uno de estos rasgos distintivos es el fuerte peso de la inmigración familiar en Estados Unidos. Dos tercios de los inmigrantes admitidos en Estados Unidos lo hacen por vínculos familiares con ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes en el país.

Una figura curiosa y un tanto exótica sobre la que vale la pena atraer la atención es el caso de la "Lotería de la diversidad" que practica Estados Unidos. Cada año el Gobierno estadounidense ofrece 50.000 tarjetas de residente permanente a adjudicar por sorteo entre ciudadanos solicitantes de varias decenas de países.

Se trata de una figura que resulta sorprendente y que tiene una interesante justificación. Dado que en Estados Unidos, como antes he dicho, dos tercios de los que entran lo hacen por vínculos familiares, esto quiere decir que los países que tienen poblaciones de considerable tamaño y volumen residiendo en Estados Unidos tienen más probabilidades de reagrupar a sus parientes. Mientras que, por ejemplo, los españoles, los bielorrusos o los de las Maldivas, que tienen números muy reducidos, tienen muy pocas probabilidades de ser admitidos como inmigrantes en Estados Unidos. Lo que constituiría una brecha en la igualdad de oportunidades de ser admitido como inmigrante en Estados Unidos. Por eso se inventó esta peculiar figura de la "Lotería de la diversidad".

Otra diferencia, en este caso de Canadá, Australia y Nueva Zelanda respecto a Estados Unidos, es el sistema de admisión y selección denominado "Point system", que consiste en un sistema de admisión por puntos. Se definen una serie de variables, como edad, conocimiento de los idiomas oficiales de Canadá, títulos educativos y experiencia profesional entre otras, a las que les corresponden unos baremos de puntos. Y así, de acuerdo con sus características, el solicitante recibe un número de puntos y los que más puntos reciben son los seleccionados.

Como vemos, se trata de un sistema altamente selectivo. Aunque las autoridades canadienses afirman que no pretenden tanto atraer a personas que cubran lagunas en el mercado de trabajo como a personas que tengan características que faciliten su inserción y su incorporación a la sociedad y su buen desenvolvimiento en la misma.

Otro dato distintivo es el multiculturalismo, adoptado como política oficial en Canadá y Australia.

Y otro rasgo, lamentable en este caso, es la aguda crispación y polarización existente en nuestros días hacia la inmigración irregular y en parte también hacia la inmigración legal, en el caso de Estados Unidos. Así como la extrema dureza australiana hacia los solicitantes de asilo interceptados en el mar que tratan de arribar a Australia en embarcaciones de fortuna.

De momento voy a saltarme el segundo modelo, el denominado “europeo”, porque quiero darle una consideración especial, y voy a pasar ahora directamente al tercer tipo, que podría denominarse también “modelo Golfo Pérsico”. En la literatura son países a los que se alude con la denominación “contract labour”, “trabajo contratado”, porque ésta es la forma principal de relacionarse con la inmigración por parte de estos países.

Este modelo está representado emblemáticamente por los países del Golfo Pérsico, los riquísimos exportadores de petróleo que forman el Consejo de Cooperación del Golfo: Arabia Saudí, Kuwait, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein y Omán.

Son estados autocráticos y plutocráticos a la vez y en su seno residen, aunque en la mayoría de los casos por tiempo limitado, proporciones astronómicas de extranjeros. En el caso de Emiratos Árabes Unidos, nueve de cada diez habitantes del país son extranjeros. En Qatar la proporción es semejante y en Kuwait son siete de cada diez. Y así sucesivamente hasta descender al caso de Arabia Saudí, donde “sólo” cuatro de cada diez personas residentes en el país son extranjeras.

Esta población inmigrante se divide a su vez en dos grupos muy desiguales por tamaño y trato recibido. Por un lado, están los llamados expatriados, que son sobre todo personas del Norte global, sobre todo

anglosajones, cualificados profesionalmente, que rehúyen la denominación de inmigrantes porque consideran que es impropia para su condición y que tienen un régimen especial.

Y por otro lado está el grueso de la población inmigrada, que son denominados “trabajadores extranjeros”. Las autoridades se resisten a llamarlos “inmigrantes” porque piensan que eso equivale a predicar una relación demasiado fuerte con la sociedad receptora.

Pero es que en muchas partes del mundo el término “inmigrante” implica lazos fuertes con el país receptor. Por poner un ejemplo, en el caso de Estados Unidos los inmigrantes admitidos como temporales lo son por tres años, prorrogables por otros tres, que luego pueden convertirse en permanentes. Y reciben un visado que se denomina “Non-immigrant visa”, visado de no inmigrante, para señalar en este caso que son temporales y que si no cambian su trayectoria tendrán que retornar a su país en algún momento.

Si me permiten esta nota subjetiva, yo tuve la ocasión de hablar con un alto jeque de Arabia Saudí que había desempeñado un papel importante en la primera guerra del Golfo y que venía a vender un libro suyo. Y si a esta persona se le preguntaba por los inmigrantes en su país ponía cara de extrañeza, como dando a entender que no comprendía. Y al final, cuando pareció caer en la cuenta, dijo si nos referíamos a trabajadores temporales, porque ellos no tenían inmigrantes. Y cabría recordar que el 40% de su población es inmigrante.

Estos Estados practican una versión del modelo “guest worker”, trabajador invitado, que a su vez practicaron los países del noroeste europeo en los treinta gloriosos, en los años del fenomenal crecimiento económico que convirtió a estos países en muy ricos en el tercer cuarto del siglo XX y que requirió el concurso de millones de trabajadores que fueron admitidos bajo esta figura del “trabajador invitado”. Que era claramente un eufemismo inventado para designar a estas personas. Con este eufemismo se quería subrayar que sólo se admitía a trabajadores y no a refugiados o a familiares. Y también que se les consideraba invitados. Y esto quiere decir que, como cuando tenemos invitados en casa a cenar, esperamos que en algún momento se vayan.

Este modelo fracasó relativamente en Europa y ha sido adoptado por estos países del Golfo Pérsico

y por algunos otros países asiáticos en una forma extrema y mucho más dura que la practicada hace unas décadas en Europa.

El sistema a través del cual se gestiona la inmigración es el conocido como “kafala”, que es una figura que tiene honda raigambre en el mundo árabe y que consiste fundamentalmente en que cualquier persona venida de fuera es puesta bajo la tutela de un ciudadano nativo, de un hogar o de una empresa. Y esta persona nativa tiene una autoridad prácticamente omnímoda sobre la persona tutelada, a la que confisca el pasaporte el primer día de su llegada. En casos extremos cabría recurrir a la Policía o al Ministerio del Interior, pero desde luego no a la judicatura ni a ninguna otra agencia gubernamental.

Este sistema entraña una grandísima limitación de derechos. Algunos autores han llegado a hablar de “dictadura del contrato”. Son trabajadores contratados en origen, en lugares como Manila, Dakka, Bombay, Katmandú o Yakarta. Allí, a través de figuras parecidas a las empresas de trabajo temporal, se suscribe el contrato, que normalmente tiene una duración de tres años. En este contrato se estipulan las condiciones que ligarán a este inmigrante con su empleador y figura el exiguo salario, en torno a 300 dólares. Y apenas se les reconoce algún derecho a la vivienda, en condiciones poco deseables, y poco más.

Por otra parte, se rechaza la incorporación y la naturalización y los trabajadores son presa frecuente de abusos masivos y padecen una vulnerabilidad extrema.

Dentro de pocos días vamos a tener una ilustración de la magnitud de este maltrato con la celebración, si ésa es la palabra más apropiada, en Qatar de la Copa del Mundo de fútbol. Éste será un momento para recordar que bastantes miles de trabajadores nepalíes, bangladeshis y de otros orígenes han muerto en la construcción de esos estadios por estar sometidos a jornadas de trabajo interminables a 48 o 50° de temperatura y a unas condiciones de vida auténticamente afrentosas.

Como sabemos, hay algunos equipos participantes en esa próxima Copa del Mundo de fútbol que van a expresar su protesta mediante algunos signos.

Se trata de un régimen basado en el poder omnímodo de gobiernos y empleadores y en la concepción de la inmigración como una fuerza de trabajo barata y

rotatoria. Como decía, cada trabajador es contratado por unos tres años y cuando se cumple ese plazo tienen que irse inexorablemente y son sustituidos por otros que vienen a ocupar su lugar.

Además de en el Golfo Pérsico, donde es icónicamente practicado, este sistema también se da en otros países asiáticos.

El cuarto modelo es el denominado “developmental” o etnonacionalista, que agrupa en puridad a países industrializados de Asia Oriental, Japón, Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong; y con algunas diferencias y matices también a Singapur y Malasia, pero que son asimismo agrupables en este modelo.

El adjetivo “developmental” es un eufemismo usado por estos Estados que, como describió un analista, priman el rendimiento económico y la productividad por encima de la igualdad y de políticas redistributivas.

Son Estados democráticos, o más o menos democráticos, que limitan derechos a una proporción muy elevada de los extranjeros. Tanto sus gobiernos como las correspondientes sociedades muestran fuertes reticencias hacia la diversidad, y por ende hacia la inmigración que la genera, porque alimentan pretensiones de monoetnicidad. Quieren países puros étnicamente. Por ejemplo, en Corea del Sur el término utilizado para ello es “coreanidad”. Todo lo que limita la “coreanidad” es visto con recelo o con abierto rechazo. Y esto conduce a pulsiones fuertemente excluyentes hacia los extranjeros, hacia los venidos de fuera.

En consecuencia, este modelo da lugar a un número reducido de inmigrantes, excepto en el caso de Singapur y en parte en el de Malasia, lo que se puede explicar porque estos dos son países plurinacionales formados principalmente por chinos, malayos e indios. Ahí la aspiración a la monoetnicidad no tiene sentido.

Por otro lado, son los países con los más bajos niveles de fecundidad de todo el planeta, lo que los demógrafos denominan “lowest low”, los más bajos de los bajos.

Por ejemplo, recientemente han aparecido los datos de Corea del Sur y su índice de natalidad es de 0´8 hijos por mujer. Al lado de eso, Galicia y Euskadi parecen países de alta fecundidad.

Estos países se debaten en un agudo dilema entre necesidades imperiosas de mano de obra y fuertes reticencias hacia la diversidad. Como se decía muchas veces en Europa, “needed but not wanted”. Es decir, necesarios pero no queridos.

De todo ello resulta una inmigración muy mayoritariamente temporal formada por el tipo *guest worker*, por aprendices y por trabajadores en formación. Y también por “entertainers”, por mujeres jóvenes empleadas en la industria del entretenimiento. Y con una privación de derechos muy importante. Por ejemplo, en algunos países está prohibido el matrimonio con nativos o los embarazos para algunas categorías.

Estos países practican políticas decididamente dirigidas a impedir la permanencia. Su principal autora, Brenda Yeoh, caracteriza las políticas de Singapur hacia los migrantes de baja cualificación, no así hacia los expatriados, como “un modelo de no-incorporación estructural”.

El cuarto modelo, que es el más conocido, lo podemos denominar, a falta de otro adjetivo, como “tipo europeo”.

Conceptualmente es más problemático que los otros, entre otras razones porque Europa es sinónimo de heterogeneidad, con una cincuentena de países con sus propias historias y tradiciones y con personalidades muy diversas.

Por ello, es muy difícil fundir en un patrón unitario este modelo. Por supuesto, para la noción de tipo ideal no hace falta que todos quepan, basta con que haya algunos representativos de ese tipo.

Estaría representado principalmente por algunos países de la Europa noroccidental: Alemania, Benelux, Francia, Austria o Suiza, aunque esto es algo que podría estar abierto a debate.

Son países que reconocen derechos a los venidos de fuera porque son Estados democráticos liberales. Aunque no estén siempre a la altura de esa denominación, y muchas veces vulneran derechos, su naturaleza es la de democracias liberales que reconocen derechos. Incluido el de permanecer, aunque no desde el primer día sino tras varias renovaciones.

Estos derechos abren importantes canales para la admisión, que pueden verse como títulos habilitantes. Estos canales son fundamentalmente dos: la reagrupación familiar y el derecho de asilo. Y reconocen también obligaciones hacia los extranjeros, principalmente al derecho de asilo y a la concesión de protección internacional a personas perseguidas y demás. Pero al mismo tiempo muestran fuertes reservas y reticencias hacia la admisión de números importantes de inmigrantes.

Hay que recordar que Europa tiene un largo pasado inmigrante. Durante siglos, y hasta bien entrado el siglo XX, hasta después de la Segunda Guerra Mundial, las Américas constituyeron el destino principal. Esa emigración trasatlántica de Europa Occidental, del viejo continente a los nuevos mundos se mantuvo hasta los años 50 y 60.

Muchas veces pensamos que España es un “latecomer”, un país que ha llegado tarde a la inmigración. Y es cierto, pero no mucho más tarde que otros que todavía en los años 60 enviaron emigrantes en números importantes a Australia, Canadá o Estados Unidos.

Como ya he apuntado antes, Europa Occidental experimentó una transición migratoria y se convirtió en una importante región receptora tras la Segunda Guerra Mundial. En ese tiempo se conjuntaron un elevado número de condiciones extremadamente favorables para un crecimiento económico acelerado y sostenido, del orden del 8 o 9% anual. Todo se confabulaba en favor de aprovechar ese crecimiento, aunque no voy a enumerar ahora todas estas condiciones. Pero había un cuello de botella. Faltaba una variable, que era la fuerza de trabajo, por las bajas de las dos guerras mundiales y por la muy baja fecundidad de finales del siglo XIX y primer tercio del XX.

En cualquier caso, ese fenomenal crecimiento se produjo. Por ejemplo, en Francia se denomina a ese periodo “Los treinta gloriosos”. No fueron tan gloriosos y ni siquiera treinta, pero ésta fue una denominación que hizo fortuna. Se produjo un crecimiento económico muy vigoroso y sostenido y se dio una aguda necesidad de inmigrantes procedentes sobre todo de las excolonias y de la cubeta mediterránea.

Lo llamativo es que ese recurso al trabajo foráneo se hizo bajo la figura del modelo “*guest worker*”,

porque los países europeos, por lo menos los noroccidentales, querían atender esa necesidad para hacer posible ese gran crecimiento económico, pero no querían inmigrantes que pudieran incorporarse a la sociedad.

Por ello, reclutaron trabajadores temporales en los países de la cubeta mediterránea, en el Caribe y en el subcontinente asiático para que vinieran por un período aproximado de tres años y no acompañados de los familiares. Porque querían que se fueran cuando esas circunstancias excepcionales hubieran desaparecido.

Ese reclutamiento y ese gran crecimiento se mantuvieron hasta la gran crisis de 1973, que duró más de diez años y que produjo inflación y desempleo y que llevó a los gobiernos de esos países a cerrar las fronteras a la inmigración porque ya no necesitaban inmigrantes.

Esto significó el fracaso parcial del modelo “guest worker”. De repente estos países europeos comprobaron que se habían convertido en países de inmigración, porque en su mayoría los invitados habían decidido quedarse. Y un Estado democrático liberal no puede proceder a deportaciones masivas contrarias al derecho internacional y que la judicatura no permitiría.

De modo que estos países se llevaron la sorpresa de que muy a su pesar se habían convertido en países de inmigración y además en condiciones difíciles por el alto desempleo. A ello se sumó la reagrupación familiar, que no podían negar, y aumentó la llegada de solicitantes de asilo y refugiados.

Todo esto produjo un verdadero shock que provocaría en las décadas siguientes movimientos en contra de la apertura a la inmigración. Desde entonces Europa ha sido calificada en la literatura como “una región reacia a la inmigración” y la expresión “no somos un país de inmigración” se ha repetido continuamente. El caso más extremo era el de Alemania, el principal país de inmigración en Europa, que hasta el año 2000 repetía enfáticamente que Alemania no era un país de inmigración, cuando tenía 10 u 11 millones de inmigrantes en su seno.

Mientras que en España en 1991, con apenas un cuarto de millón, el Parlamento en una sesión plenaria afirmó que “España es un país de inmigración”.

Toda esta situación llevó al paradigma que se calificó de “Inmigración cero”: no podemos admitir inmigrantes. Que fracasó por la imposibilidad de negar derechos de reagrupación familiar y de asilo y por la imposibilidad de impermeabilizar las fronteras. Con lo cual, los inmigrantes siguieron llegando. Pero se restringió lo que era discrecional para los gobiernos, la inmigración laboral, y el resultado fue la inmigración vista como no querida.

Esa experiencia marca la pauta que define la construcción de la política común de inmigración en la Unión Europea.

En cuanto a la evolución reciente, se produce una necesidad creciente de inmigrantes en varios países. El último en hacer un decidido llamamiento a la apertura ha sido Alemania.

Esa necesidad es cada vez más evidente por el envejecimiento de la población y por desajustes entre educación y economía. Nuestros sistemas educativos no producen el número de médicos, de enfermeras, de programadores, de expertos en tecnologías de la comunicación, de ingenieros y demás que necesitan y ésta es una carencia crónica.

Se reconoce la necesidad de los muy cualificados y de profesionales, pero muy poco la de los inmigrantes de baja cualificación. Varios países quieren reducir la inmigración legal y además los canales de entrada al mercado de trabajo son lentos, burocráticos, engorrosos e inadecuados.

Las respuestas nacionales son variadas y diversas, pero hay un denominador común que no se reconoce pero que es practicado en diversa medida por la mayoría de los países. Este denominador común puede sintetizarse en el lema “Immigration choisie versus immigration subie”; es decir, “Inmigración elegida frente a inmigración sufrida”. Este lema fue acuñado por Nicolas Sarkozy cuando era presidente de Francia y pretendió exportarlo al resto de la Unión Europea.

¿Quiénes eran los escogidos? Los que he mencionado antes: profesionales y trabajadores altamente cualificados. ¿Y quiénes son los que constituyen la inmigración padecida? Aquéllos que han venido porque el gobierno no ha sabido evitarlo. Es

decir, familiares, solicitantes de asilo, refugiados y trabajadores de baja cualificación.

Pero esta pretensión es más fácil de formular que de implementar. Hay dificultades para atraer a la inmigración escogida, porque Europa no compete bien en este terreno. Los programadores indios prefieren irse a Norteamérica o a Australia y lo mismo ocurre con los médicos y con otros profesionales. Y también hay graves dificultades para evitar la inmigración no querida, porque ello requiere vulnerar derechos e introducir restricciones inaceptables.

Existen otros rasgos de la evolución reciente como la proliferación de partidos populistas xenófobos de derecha radical, la politización negativa de la cuestión migratoria y la securitización de esta cuestión. Es decir, la tendencia a ver la realidad desde el prisma de la seguridad, lo que justifica muchos excesos en cuanto a la vulneración de derechos.

Y también cabe mencionar el endurecimiento de las políticas de control. Por poner un ejemplo, Reino Unido y Dinamarca desarrollan políticas definidas abiertamente por ellos mismos como tendentes a crear un entorno insoportable para que sean los irregulares y los demandantes de asilo rechazados los que se autodeporten.

Como conclusión, cabe preguntarse si los tipos que acabo de enunciar funcionan y si están cambiando.

Hay para ello dos posibles varas de medir. Una es la eficacia de las políticas, fundamentalmente de las políticas de control, y otra son los estándares morales que pueden o no lastimarse.

El tipo “contract labour” muestra alta eficacia práctica, pero funciona a costa de estándares morales afrentosos e inaceptables para personas liberales y democráticas.

En tiempos recientes se han producido algunos intentos de “arabización” de la fuerza de trabajo, pero apenas se han llevado a término, porque les sigue yendo bien y cada vez son más ricos. Y por tanto no hay razón, que no fuera la moral, y ellos ésta no la consideran, para cambiar el régimen, que es básicamente estable.

El modelo del Extremo Oriente asiático, el modelo “developmental”, muestra déficits democráticos y su eficacia está lastrada por insuficiencias de la fuerza de trabajo relacionadas con la primacía otorgada a la monoetnicidad. Es un régimen estable, pero tiene graves dificultades para nutrirse de la fuerza de trabajo y de la mano de obra que necesita. Fundamentalmente, sueñan con que sean sustituidos por robots.

El modelo “settler”, practicado en Canadá, Australia y Nueva Zelanda muestra un alto grado de eficacia y es sin duda el más deseado y el que muchos países tratan de emular sin conseguirlo.

Este modelo se ve favorecido por dos circunstancias fundamentales: por la selectividad del sistema de puntos y por su relativa facilidad para controlar las fronteras debido a sus condiciones geográficas.

En este sistema hay sombras éticas que nos pueden hacer preguntarnos si es justo que estos países se nutran de los profesionales altamente cualificados producidos en Zimbabue, en Nepal o en otros países donde son altamente necesarios.

Pero también es cierto que muestran un alto grado de estabilidad y que gozan de una reputación elevadísima.

El caso de Estados Unidos es diferente por varias razones: porque tiene políticas de admisión problemáticas y no muy funcionales, porque padece graves dificultades, y cada vez más, en el control de fronteras y porque mantiene una muy crispada relación con la inmigración irregular. Porque allí, como en Europa, la cuestión migratoria atraviesa un clima de extrema politización y de extrema polarización política.

Y todo ello hace que en el caso de Estados Unidos este modelo sea inestable. Si Trump hubiese ganado las segundas elecciones probablemente este modelo habría sido puesto del revés, porque ya lo intentó durante su mandato.

Y algo no muy diferente se puede decir de Europa. Enumero a continuación algunas de las características principales de este modelo en la actualidad:

— Una política de inmigración laboral disfuncional y difícil de gestionar.

- Un notable endurecimiento de las políticas de control y con limitaciones en el acceso a la protección internacional.
- Hondas fracturas en la política común de inmigración y asilo en la Unión Europea y una auténtica obsesión, rayana en la psicosis, con la inmigración irregular y en especial con los cruces marítimos irregulares.
- Unas estrategias de externalización del control contrarias a derecho y que en ocasiones rayan en la inhumanidad. Me refiero, por ejemplo, al encargo hecho a Turquía, Libia y Marruecos para que sean ellos quienes controlen la partida de esas embarcaciones.

En este mismo sentido, se está produciendo ahora un intento, preconizado por el Reino Unido y que ha aparecido en los medios de comunicación, de exportar o deportar a Ruanda a los solicitantes de asilo para que sea éste el país que procese esas solicitudes y se haga cargo de los resultados. Si éstos son negativos, ya harán los ruandeses lo que les parezca oportuno con esos refugiados. Y si son atendidos, podrán disfrutar de la protección en Ruanda.

Por su parte, Dinamarca lleva tiempo intentando poner en marcha un sistema similar.

Tanto en Europa como en Estados Unidos la crispación va en aumento. Ambos tienen graves problemas de control de fronteras y están abducidos por esa obsesión. En consecuencia, puede estar cambiando el paradigma de política de inmigración o podría hacerlo.

Para que los asistentes puedan ir preparando sus preguntas, voy a plantear yo primero una fácil para ir calentando el ambiente.

Usted asesora de manera habitual a diferentes autoridades. Supongamos que le llama el presidente del Gobierno Pedro Sánchez, o quien sea el presidente del Gobierno en fecha próxima, y le pide que le dé tres consejos sobre emigración. ¿Cuáles serían estos consejos?

Bueno, me resultaría mucho más fácil dar quince. No es una pregunta fácil, porque el buen funcionamiento de la sociedad diversa y de la integración depende de una constelación de factores, de una ecuación numerosa.

Trabajar y fomentar la integración sería desde luego la primera de las recomendaciones. La integración depende de un gran número de factores y además es multidimensional. Afecta a diferentes facetas de la realidad. Por tanto, seleccionar unas pocas es muy difícil.

La primera, que no es realista en absoluto, sería cambiar el modelo de crecimiento y la estructura económica que padecemos, por decirlo así. Porque tiene una elevada proporción de empleos de baja cualificación y de reducido valor añadido, lo que entraña ocupaciones de baja remuneración y muchas veces condiciones laborales poco deseables que limitan la integración.

También aconsejaría modificar el sistema de admisión de personas procedentes de otros países. Y mejorar también el sistema de asilo, aunque eso lo podríamos dejar para un lugar posterior, para que sea menos lento, menos burocrático y menos inadecuado sobre todo para pequeñas empresas y hogares. Esto hace que una proporción, no demasiado elevada pero recurrente, de la población inmigrada se encuentre en condiciones de irregularidad.

Otra recomendación sería invertir todo lo posible en educación, de modo que se combatiera y se redujera el abandono escolar temprano de los hijos de los inmigrantes, retrasando así su incorporación al mercado de trabajo. De esta forma, si pudieran seguir estudiando mejoraría su capital humano y sus posibilidades de contratación en ocupaciones más atractivas, más cualificadas y de mayor valor añadido.

Éstas serían mis tres primeras recomendaciones, aunque, como decía, hay muchas más.

Sólo añadir que soy consciente de que lo de cambiar el modelo económico puede resultar chocante y lo digo con algún grado de ironía o de sentido del humor. Pero lo que quiero decir con ello es que los mayores y más extensos déficits de integración que padecemos tienen que ver con el modelo de crecimiento en una estructura económica tan dependiente de sectores de baja cualificación y de escaso valor añadido y con tanta precariedad.

Todo esto condena a una proporción muy elevada de los venidos de fuera a ocupar los escalones inferiores de la escala ocupacional, y por tanto de la pirámide social, y dificulta la movilidad ocupacional. Esto resulta grave para los inmigrantes de primera generación, pero mucho más para los de segunda generación, porque ahí se puede perpetuar la desventaja.

De ahí esta salida de pata de banco de referirme al cambio de sistema económico. Pero sí diría que resulta un elemento clave.

No me parece que sea una salida de pata de banco, más bien todo lo contrario.

Yo creo que en cada una de las conferencias que venimos ofreciendo en La Bilbaina, y sobre todo en determinados temas, se demuestra la falta de un consenso básico en relación a determinados asuntos que probablemente deberían ser de política de Estado.

Por ejemplo, el modelo educativo sería uno de ellos. Y el cambio de un modelo productivo, que tiene que ser paulatino e independiente de quién gobierne, que nos lleva a lo que acaba de manifestar podría ser otro.

Vamos a comenzar ya con las preguntas de los asistentes.

Uno de ellos se refiere a un chiste de El Roto en el que decía que o fronteras sin Europa o Europa sin fronteras. Y al hilo de esto plantea qué política común es posible, si es posible alguna política común.

Como se viene demostrando desde hace treinta años, es difícil.

Digamos que en los años 1997 a 1999, con el Tratado de Ámsterdam, se comunitarizó la política común de

inmigración y asilo en la Unión Europea. Ello derivó de los tratados de Schengen, que suprimieron las fronteras interiores.

Este Tratado convirtió las fronteras exteriores de la Unión Europea en comunes. Esto quiere decir, como sabemos muy bien, que quien entra por Lisboa puede desplazarse hasta Helsinki sin mostrar pasaporte, carnet de identidad o permiso de ningún tipo.

Esto hizo que se comunitarizase la inmigración en virtud del principio de atribución. Si hay algo que la Unión Europea puede hacer mejor que los Estados, que las comunidades autónomas y que los municipios, debe hacerlo. Y a partir de ahí, la gestión de las fronteras exteriores corresponde a la Unión Europea y comenzó la construcción de esa política común.

En el año 2000 se fijó un plazo de cinco años para que esta política común estuviera completamente desarrollada. Pero estamos en 2022 y sigue abierta y no tiene visos de que se vaya a concluir.

Además, se ha complicado extraordinariamente por el lado del asilo. Sobre todo a partir de la crisis de Grecia y Turquía del año 2015, porque se ha roto por completo la solidaridad entre los Estados miembros. Ha habido algunos que se han negado radicalmente a compartir la carga y la responsabilidad. Entonces, eso hace que el sistema de asilo esté prácticamente colapsado.

Por otra parte, el hecho de que las fronteras externas se convirtieran en comunes no dejó otra opción que construir una política común. Pero muchos países no querían esa política común. Una prueba de ello es que la política de acceso de trabajadores de media y baja cualificación no está comunitarizada. Los Estados se la reservan para sí porque piensan que corresponde a su soberanía y cada uno se va a comportar de una forma diferente.

Ahí la primera recomendación sería resolver este colapso del sistema de asilo. Entre otras cosas, porque está penalizando gravemente a Grecia, Italia y España como países principales de entrada por el sur.

Del mismo modo que antes había que cambiar el sistema económico, ahora habría que cambiar la comprensión de esta cuestión. Habría que entender que la obsesión con la inmigración irregular tiene más consecuencias negativas que positivas.

Además, no es tan numerosa ni mucho menos. Ahora la gran obsesión son las embarcaciones que llegan por el sur. Y en parte se puede comprender porque suponen tragedias dolorosísimas, pero si lo vemos en términos numéricos es una proporción muy limitada. Aunque desde luego merece toda la atención del mundo y políticas más humanitarias que las que se vienen practicando, que suponen auténticos pactos con el diablo, en este caso sobre todo con Libia, que es un verdadero infierno, para deportar a todos los interceptados en el mar más o menos cercano.

Habría que cambiar la aproximación a la relación con la inmigración y hacerla menos negativa. Aunque no fuera por consideraciones morales, habría que hacerlo por conveniencia. Porque la necesidad creciente de fuerza de trabajo venida de fuera se está acelerando de forma inusitada. Y todas las previsiones para las próximas décadas apuntan en esa dirección. Por cada cien alemanes que salen por jubilación de la población activa sólo entran unos setenta. Y si vamos bajando de edad, más todavía.

Entonces, es inevitable. Va a ser difícil conciliar esa aguda y creciente necesidad con esa negatividad hacia la inmigración.

Por otro lado, las principales vías de entrada irregular no son el Mediterráneo ni las costas de Canarias, sino los aeropuertos y las carreteras. Es lo que se conoce como "overstaying". Es decir, personas que entran legalmente y se quedan. Pero éstos pasan desapercibidos debido a esta focalización en las entradas por vía marítima.

**Precisamente relacionada con este tema, la siguiente pregunta es si es posible aventurar en relación a los veintisiete una política de inmigración común que vaya más allá del simple control de entrada y de aceptación.**

Sí y no.

Sí porque en el haber de la Comunidad Europea en este terreno ha habido también logros, no todo ha sido negativo. Hay directivas muy estimables, como la de los permisos de larga duración y las relacionadas con la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia.

Aunque la integración no es competencia de la Unión Europea, sino de cada uno de los Estados, la Unión

Europea viene colaborando por varias vías. Por ejemplo, con dotaciones de fondos para programas específicos y con recomendaciones y mecanismos para compartir experiencias.

Pero al mismo tiempo hay algo muy elemental que tiendo a recordar. Y es que cuando hablamos de la Unión Europea estamos hablando a la vez de dos cosas no exactamente iguales. Una cosa es lo que de unitario hay en la Unión Europea, lo que muchas veces denominamos "Bruselas", y que está representado fundamentalmente por la Comisión Europea, con la señora Ursula Von der Leyen en este momento. Y otra cosa son los Estados, que están representados por el señor Michel y por el Consejo.

Teóricamente, ahí la voz cantante la llevan los Estados, porque todavía no hemos llegado al ente supranacional que haya abolido la soberanía nacional. Pero hay tensiones entre ambos.

En general, la Comisión Europea es más partidaria de avanzar hacia la europeidad y hacia políticas verdaderamente comunes. Pero a través del Consejo muchos Estados frenan esas políticas y ahí entramos en el pronóstico negativo. Porque realmente los veintisiete son muy diferentes entre sí y tienen diferencias sustanciales en este terreno.

Pensemos, por ejemplo, en Hungría y Polonia por un lado y en el Reino Unido y Dinamarca por otro, como he mencionado antes, frente a países mucho más razonables, comprensivos y con una actitud menos negativa y menos crispada hacia la inmigración y el asilo como pueden ser Alemania, Luxemburgo, Portugal o incluso España, con sus defectos importantes.

Por todo ello, va a ser muy difícil conseguir un mayor apoyo. Ahora el escenario más previsible es la fractura Norte Sur en relación con el derecho de asilo y fractura Este Oeste, porque son países que tienen culturas políticas muy diferentes.

**En este contexto, el hecho de que la ONU aprobara en 2018 el famoso Pacto para una Migración Segura, Ordenada y Regular, firmado por más de 160 países, ¿qué trascendencia puede tener?**

Está muy bien, es un documento inobjetable y merecedor de todos los elogios. Además, está inspirado por los sentimientos más nobles y por un profundo conocimiento de esa realidad. Es excelente.

Pero tiene un pequeño problema, y es que no es vinculante. Entonces, digamos que su efectividad es dudosa. Seguramente no nula, porque hay tratados internacionales que para muchos no son vinculantes pero que se pueden aducir ante los tribunales. Y éste en algunos casos podría aducirse ante los tribunales y podría haber tribunales que se hicieran eco de ello y que incluso legislaran o hicieran sentencias al respecto.

De entrada, sabemos que es cierto, como ha dicho Pepe, que ese documento ha sido suscrito por más de 160 países. Pero no por Estados Unidos, ni por Australia ni por una decena de países importantes. Y esto es un indicador y al mismo tiempo un aviso para navegantes: hagan ustedes lo que quieran que yo aceptaré lo que me dé la gana. Y perdón por el tono un poco coloquial para abreviar la respuesta.

De todos modos, es digno de aplauso. Pero, ¿cabe pensar que va a tener una gran eficacia y que va a cambiar en alguna medida significativa la realidad? Pues me temo que no, porque no es vinculante y porque los Estados tienden a anteponer la eficacia a los principios.

**A veces cuando hablamos de migraciones parece que todos nos estamos moviendo de un lado a otro. Pero, ¿realmente la sociedad global es tan móvil? ¿Nos movemos tanto? ¿Hay tanta inmigración?**

Es muy móvil, pero no tanto, ni mucho menos, en términos migratorios.

Las migraciones son una forma de movilidad muy importante porque entrañan un cambio de residencia y un cambio de país y por supuesto todo ello tiene muchas implicaciones. Pero ésta es sólo una de las formas de movilidad. Por mencionar otra, el turismo es mucho más voluminoso que la migración.

Para quienes se interesan por estos asuntos, con frecuencia los medios de comunicación aluden a un número contabilizado estimado de migrantes internacionales cifrado en la última estimación en unos 272 millones de personas. Y en general se aduce ese dato como si fuera impresionante y connotara grandes flujos.

Pero si se piensa que esa cifra equivale a poco más del 3.5% de la población mundial, entonces seguramente caeremos en la cuenta de que es una cifra más bien reducida. Incluso muy reducida.

Tenemos que pensar que, en un mundo tan dividido, con disparidades económicas abismales, con disparidades demográficas no menores, con una proliferación de intermediarios que ayudan a cruzar fronteras, con globalización y con revolución en los transportes y en las comunicaciones, todo ello debería contribuir a un número muchísimo más elevado de migrantes.

A veces se dice que la cifra ha aumentado en una décima desde hace dos años hasta la actualidad. Hemos pasado del 3.5 al 3.6% de la población mundial. Pero pensar que en este mundo tan extraordinariamente dividido 97 de cada 100 personas siguen viviendo en su país resulta más bien sorprendente y llamativo. Y además induce a preguntarse por qué son tan pocos. Habría bastantes respuestas, pero la principal es la generalización de políticas restrictivas de la circulación migratoria y del ingreso en países receptores.

Un autor conocido e importante ha dicho que la nuestra es la era de la inmovilidad involuntaria. Y lo digo en términos migratorios, porque en términos de otro tipo de movilidades no es así. Hay muchísima movilidad y basta con poner los pies en cualquier aeropuerto para comprobar esa movilidad tan ingente y tan continua.

Pero la movilidad migratoria es muy reducida. Y me refiero a la internacional, porque la movilidad interna en países como China e India o en determinadas zonas de África, por ejemplo, sigue siendo muy intensa.

**La última pregunta, para la que pido una respuesta breve, es que si la política común europea respecto a la inmigración parece ser una utopía, entonces el reto sería mejorar la gestión del proceso identificando buenas prácticas de diversos países en relación con la acogida e integración efectiva para su aplicación en España.**

Bueno, la respuesta va a ser tan breve que sólo diría que estoy de acuerdo.

Efectivamente, ya hay manuales de buenas prácticas y la Unión Europea colabora en ese tipo de actividad. Si algo nos falta no es precisamente tener manuales de buenas prácticas, lo que nos falta es que se practiquen más.

BEGIRUÑE  
FUNDACIÓN FUNDAZIOA