

¿Por qué hay que abrir las fronteras a la inmigración de trabajo?

Catherine Witold de Wenden. Directora de investigación del CNRS (CERI) y Doctora en ciencias políticas (Instituto de Estudios políticos de París). Francia.

Introducción

La llegada masiva, a las puertas de Europa, de africanos subsaharianos a Ceuta y Melilla en septiembre y octubre de 2005, en este enclave español de Marruecos, seguida de su deportación por el gobierno marroquí, ha puesto en cuestión una vez más la cuestión de la adecuación de la política europea de la inmigración a la realidad de los flujos, en un momento en el que la política de semi-apertura de las fronteras a las necesidades de mano de obra comienza a debatirse en Europa. En Francia, la política de las cuotas, calificada de " inmigración escogida " y presentada como una política "positiva" de la inmigración por Nicolás Sarkozy en junio de 2005 para sostener la competencia del reclutamiento de las élites en una economía universalizada y para hacer frente a las penurias estructurales de mano de obra es objeto de enfrentamientos, mientras que varios países europeos ya han puesto en práctica una política selectiva de la inmigración de trabajo. En Alemania, la instauración del permiso por puntos, inspirado por el modelo canadiense, vio la luz con la aplicación, el 1 de enero de 2005, de la ley de 2004, votada después de varios años de debates. En Italia, en España y en Portugal, se practican también desde hace varios años acuerdos bilaterales de mano de obra y una política selectiva según los sectores de actividad, particularmente en el trabajo estacional. El Reino Unido e Irlanda sacan provecho de su sistema extremista ultraliberal para atraer a las élites y los cualificados que inician la actividad profesional.

Este debate se sitúa en un contexto europeo confrontado con un balance de treinta años de cierre de las fronteras a la inmigración de trabajo asalariado, mientras que el envejecimiento de la población europea, la jubilación de la generación del "baby-boom" y la falta de mano de obra ya han sido identificados, particularmente por un informe de las Naciones Unidas de 2000 sobre las migraciones de sustitución y por otros trabajos, llevados a cabo por el BIT y la OCDE en el mismo período. Excepción hecha de los regímenes autoritarios y los períodos de crisis económica aguda que condujeron al cierre de la inmigración, se trata allí de una situación de excepción respecto a los grandes países de inmigración del mundo, donde se vota anualmente al número de los inmigrantes llamados a entrar legalmente, en calidad de reagrupación familiar (como en los Estados Unidos) o de una política selectiva de trabajo y de instalación (como en Canadá y en Australia).

En Europa, la política de cierre de las fronteras se ha mantenido porque inicialmente fue fundada sobre una serie de escenarios que no se produjeron: el fin de una inmigración de "brazo", mucho tiempo percibido como temporal mientras que las familias se instalaban; la vuelta de los inmigrantes al país, gracias a políticas de acompañamiento y de reinserción que globalmente han fracasado; la sustitución de la mano de obra nacional por mano de obra extranjera, que no se efectuó; la fuerte movilidad interna de los europeos comparada con la débil presión sobre las fronteras externas de Europa, mientras que es lo inverso lo que se produjo; el co-desarrollo como alternativa a la migración, mientras que los dos van a menudo a la zaga; por fin la relación entre la inmigración y el terrorismo después del 11 de septiembre. Además, tanto en Francia como en Europa, es a principios de los años 1990 cuando se ha considerado de nuevo la vuelta a la seguridad pública, al pasar la inmigración de la competencia de los ministros de Trabajo a la de los ministros de Interior de los países europeos así como en Bruselas. La progresiva europeización de la política de inmigración y de asilo entre 1999 y 2004 centró el debate sobre el objetivo único del dominio de las fronteras exteriores de Europa y de la lucha contra la inmigración clandestina (cumbres de Sevilla en 2002 y de Tesalónica en 2003). Este conjunto de previsiones han fundado la Europa de la seguridad pública de Schengen, de Dublín I y de Dublín II, mezclando el terrorismo con la clandestinidad, la delincuencia con el Islam sobre la base del miedo a la invasión exterior y del sentimiento de inseguridad interior.

El fracaso del cierre

La política de cierre acusa hoy varios signos de fracaso:

La inmigración clandestina continúa llegando a las fronteras meridionales de Europa, con varios millares de muertos a la altura de Gibraltar, deportaciones en Melilla y Ceuta, campos en Malta o en

Libia. El Magreb y Turquía se han convertido en regiones de inmigración después de los países de Europa mediterránea. Las fronteras terrestres, con los controles más difíciles, han hecho de Ex-Yugoslavia, Rumanía, Albania, zonas de paso y de tránsito para otros destinos. Se ha desarrollado una economía del viaje, con precios que se elevan a la par que la sofisticación del control de las fronteras y el desarrollo de redes de pateras, de prostitución y de mafias. Emigrantes dispuestos a todo para pasar dedican varios años de su vida a reembolsar el precio de su viaje trabajando clandestinamente. A pesar de la presión ejercida por los países europeos del oeste sobre los países de la nueva Europa para que pongan en marcha la "experiencia Schengen" y sobre los países del Magreb para que controlen mejor sus fronteras exteriores y firmen acuerdos de readmisión por los cuales se comprometan a reacoger en su país a los ilegales que hayan transitado por su territorio, la atracción por Europa no ha sido contradicha, teniendo en cuenta la movilidad universalizada y la ausencia de esperanza de ver mejorar su futuro en su región en un número creciente de países del planeta.

Los sin papeles continúan viviendo por millares en Europa, sin existencia legal, a la espera de regularizaciones hipotéticas, que son también una prueba del fracaso de las políticas de cierre y de la gestión "a la vista" de la inmigración. Éstas han sido ampliamente practicadas en Italia, en España, en Portugal y en Grecia y, de modo más parsimonioso, en Francia, sobre criterios evolutivos, fundados en la posesión de un trabajo estable, la duración de la estancia o la existencia de lazos familiares. Estas personas en situación irregular vienen a engordar las listas de la esclavitud moderna, en sectores convertidos en " nichos étnicos " de empleos como los trabajos domésticos, el textil, la agricultura, la hostelería y sobre todo la construcción, pudiendo el reparto variar de un país europeo a otro. Son privadas del derecho esencial a vivir a plena luz y a merced de los controles de identidad y de los traslados a la frontera (pero a veces también toleradas cuando las necesidades de mano de obra son particularmente urgentes). Teniendo en cuenta su coste financiero, político y diplomático, éstas son practicadas de forma dirigida, preferentemente hacia países que pesan poco en las relaciones internacionales con los Estados europeos y a menudo se efectúan con incumplimiento de los derechos humanos.

Otro efecto perverso del cierre de las fronteras es la crisis profunda del derecho de asilo: mientras que al principio de los años 1980, el 80 % de los solicitantes obtenían el estatuto de refugiado, hoy apenas el 20 % obtienen el estatuto en los países europeos. La causa es el cambio de perfil de los solicitantes y la severidad creciente con la que se consideran las situaciones: candidatos colectivos (y ya no individuales), mezclando razones étnicas y culturales e incluso ecológicas en su perfil político, pero para los que el asilo constituye la única esperanza de entrar legalmente sin papeles. Los españoles y portugueses de los tiempos de Franco y de Salazar no vinieron mayoritariamente como solicitantes de asilo porque podían entrar como trabajadores. Como consecuencia de ello se produce un atasco actual de la demanda, una dificultad para apreciar la diversidad de razones, una utilización del asilo por las redes de tráfico de pateras y una imagen de tramposos que mancilla a todos los solicitantes, incluidos los que están verdaderamente amenazados en su país y a los que se niega el título de refugiado.

El cierre de las fronteras también ha favorecido el asentamiento aleatorio de los que, habiendo conseguido entrar, no pueden circular fácilmente y se instalan en los países de llegada. La movilidad está bloqueada aún cuando es un factor de intercambio y de desarrollo. La suspensión de la inmigración de trabajo ha acelerado la reagrupación familiar, porque los que regresaban a su casa para varios meses ya no estaban seguros de poder volver fácilmente. Por ello han decidido hacer venir a sus familias. El deterioro de la situación en los países de origen y la construcción de una Europa fuerte han contribuido a acelerar esta tendencia. En los países de Europa central y oriental, a la inversa, desde la caída del muro de Berlín (entre 1991 y 2001 según los países) se ha concedido progresivamente autorización para circular. Esta autorización para circular se ha traducido en la instauración de la movilidad como el modo de vida, una inscripción en varios espacios favorable a la construcción de lazos transnacionales y una doble inserción positiva.

El cierre de las fronteras ha aumentado, en fin, la fractura entre la orilla norte y la orilla sur del Mediterráneo: una fractura demográfica, política, religiosa, económica, social y cultural. Mientras que este mar fue un lugar tradicional de paso, de intercambio y de influencias recíprocas, se ha convertido en un lugar de viajes clandestinos. El cierre no ofrece ninguna esperanza a los que desean realizarse individualmente y aportar eventualmente sus habilidades, que pierden la esperanza a la vista de Estados y de regímenes políticos a los cuales no deben nada porque no les ofrecen nada salvo el paro, la corrupción, las derivas autoritarias e identitarias que agravan las desigualdades económicas y sociales.

Las apuestas de una Europa en movimiento.

Al mismo tiempo, Europa envejece y tiene falta de mano de obra. La contradicción es crítica entre el Norte y el Sur del Mediterráneo, donde el 50 % de la población tiene menos de veinticinco años y constituye una población cada vez más urbanizada y escolarizada y donde las élites y los cualificados son formados en un gran número que el mercado del trabajo no puede absorber en el mismo lugar. El Informe de las Naciones Unidas de 2000 sobre las migraciones de sustitución, el discurso de Kofi Annan en el Parlamento europeo de julio de 2004, el Libro Verde europeo de 2005 apuntan esta contradicción entre el cierre de las fronteras, las penurias de mano de obra, la necesidad de hacer frente a una competencia universalizada en la atracción de las élites y la urgencia para Europa de aceptar su nueva identidad de tierra de inmigración, el desequilibrio de los activos con relación a los inactivos y la evolución de la pirámide de edades.

Sin embargo la pusilanimidad es imperativa. La contraposición del empleo impide a los empresarios contratar a un extranjero no colectivo si no puede probar la ausencia de competencia local y para la misma cualificación con un nacional o un europeo. Esta disposición, ayer nacional, se trasladó a escala europea en 1994 bajo el nombre de " preferencia europea al empleo". En Francia, incluso cuando no hay ningún candidato, los servicios departamentales de empleo son a menudo reticentes a levantar este cerrojo, por miedo a las reacciones del entorno. Medios para abrir las fronteras existen, pero son utilizados sólo de manera excepcional y conciernen más a la entrada de élites y de cualificados que a la entrada de "brazos" también ansiados, sin embargo, por los empresarios. Así, una circular del Ministerio del Empleo y de la Solidaridad de 1998 autoriza la contratación de informáticos extranjeros y la de la 2002 invita a Francia a conceder con interés la inserción profesional de los diplomados extranjeros ya que su perfil sería de interés tecnológico para las empresas francesas.

El balance del cierre de las fronteras a la inmigración de trabajo está lleno de hipocresía, de inmovilismo, de atentados a los derechos humanos y no se adapta a la apuesta de una Europa en movimiento ni a las aspiraciones de los candidatos a la inmigración en los países de partida.

¿Qué soluciones son entonces posibles?

La política de las cuotas es una. Consiste en definir a escala regional, nacional o europea las necesidades de mano de obra y los criterios de admisión para los nuevos inmigrantes, mezclando a veces criterios económicos (cualificación) y culturales (competencia lingüística, potencial de integración), que pueden variar según se trate de una inmigración cualificada o no cualificada, definitiva o de duración limitada. Australia y Canadá, con permisos por puntos según la adecuación del candidato a los criterios requeridos, practican esta política, privilegiando una inmigración joven y cualificada, que habla una de las lenguas del país y está determinada a instalarse. Europa contempla esta solución, pero solamente para las élites y los más cualificados, reservando a los menos diplomados la clase de sin papeles o las vías estrechas y apartadas de la petición de asilo, del matrimonio o de la reagrupación familiar. Por cierto, Canadá, con sus " permiso por puntos " confía a los Estados Unidos el cuidado de asumir la carga de los más pobres que atraviesan la frontera mexicana. Pero en Europa, tenemos la impresión que la semi-apertura de las fronteras es tan difícil de hacer admitir a la opinión que los políticos se consideran obligados a no decir nada de las necesidades de mano de obra (no diplomado cualificado y no cualificado) y a demostrar su capacidad de dominar las fronteras con traslados más mediatizados.

Otra solución para la semi-apertura de las fronteras es la multiplicación de acuerdos bilaterales o multilaterales de mano de obra con países de partida o de tránsito para encauzar la inmigración clandestina y negociar con estos países la firma de acuerdos de readmisión. La fórmula ha sido aplicada con respecto a los países de Europa central y oriental (PECO) entre la caída del muro de Berlín y su entrada en la Unión Europea, en mayo de 2004. Hoy está vigente con los nuevos países de inmigración y de tránsito en la orilla meridional del Mediterráneo, en el Magreb. Se trata allí de una forma de delegación de competencia del control de las fronteras, incluso de la externalización de éstas, ya que los campos del estatuto indefinido a menudo acompañan tales medidas a las puertas de Europa, sin ninguna garantía en cuanto a las condiciones de vida ni de respeto de los derechos humanos. Pero los acuerdos bilaterales son una solución para los sectores donde hay un déficit de mano de obra como la agricultura, la construcción o el turismo.

El levantamiento de la oposición al empleo sería otra alternativa, pero supone un análisis y una descripción de las necesidades de empleo. En Francia, no disponemos de datos de este género en las estadísticas. Para los más cualificados, el paso de una carta de estudiante a una carta de asalariado sólo se concede parsimoniosamente, mientras que la generalización de la posibilidad ofrecida a los estudiantes que han encontrado un empleo estable de quedarse convirtiéndose en asalariados sería un instrumento de atracción de los más cualificados. Para los no comunitarios que directamente quieren

entrar en el mercado del trabajo, el levantamiento de la contraposición es todavía más difícil si no se trata de especialidades particularmente reclamadas. Se puede entonces dudar de la capacidad de las políticas públicas que ampliamente recurren a este instrumento que existe en Europa desde hace más de diez años.

Argumentos a favor de la apertura

Un primer argumento a favor de la apertura se extrae del liberalismo. La necesidad para Europa de no quedarse a un lado de la competición mundial sólo puede resolverse con la apertura del mercado del trabajo a los más talentosos venidos del mundo entero. Se trata de una apuesta superior para el mundo de mañana, que les concierne también a las regiones de partida de las poblaciones numerosas y desempleadas a las que estructuralmente no pueden emplear, incluso cuando son muy cualificadas. Por su parte los emigrantes son los mejores actores del desarrollo económico, político y cultural en sus países de origen por sus transferencias de fondo, por los modos de vida que ellos introducen, por las ideas que pueden hacer circular. Regiones estancadas, familias, familiares mayores salen gracias a la emigración a pesar de la dependencia que puede introducir con respecto a las transferencias y a sus actores. Se puede también considerar que la migración puede ofrecer a los individuos más determinados la ocasión de realizarse, sin ser vinculados de por vida al determinismo del nacimiento en países o regiones donde han tenido la desgracia de nacer, sobre todo si estos países no les ofrecen nada más, cuarenta años después de la euforia de las independencias.

Un segundo argumento es el de la transparencia y de la fijación de las necesidades de la economía, junto con los países proveedores potenciales de mano de obra y actualmente productores de flujos irregulares: este lenguaje de la verdad puede ayudar a estos países a controlar mejor los flujos de inmigración clandestina, puede favorecer un diálogo con los países del sur y ofrecer una esperanza a las poblaciones que ya no la tienen sin condenarse a los barqueros o a la vía estrecha de la petición de asilo que a menudo acaba en la clase de los sin papeles.

Un tercer argumento es el de la lucha más eficaz contra el tráfico de mano de obra y el uso fraudulento del asilo. La economía del paso, a ejemplo de la prohibición del alcohol en los Estados Unidos de los años treinta, se alimenta de la prohibición del paso de las fronteras. Ofreciendo otro medio de entrada legal, la apertura de la inmigración de trabajo permitiría respetar mejor los derechos humanos, a menudo burlados por la seguridad pública del control de las fronteras.

Por fin, decidir públicamente la inmigración, de la cual se tiene necesidad, puede ayudar a los países europeos a concienciarse de que la inmigración forma parte en lo sucesivo de su identidad, una identidad redefinida sin interrupción por los nuevos recién llegados y no un producto terminado donde todo nuevo flujo es vivido como un traumatismo.

Los inconvenientes existen, pero algunos son apariencias falsas

El primero es la acusación de robo de cerebros, aunque los países de partida, que "producen" a menudo más cualificados de los que pueden absorber en sus mercados de trabajo, tienden hoy a abandonar este discurso tercermundista en provecho del realismo ya que miden los aspectos positivos de la inmigración en términos de transferencias de fondos, que contribuyen aún más que la ayuda pública al desarrollo y a la instalación en el mismo lugar de empresas privadas para luchar contra la pobreza. El primer actor del desarrollo es el emigrante. Por contra, el riesgo de " derroche de cerebros " (brain waste y no "brain drain") no está ausente, a causa de las degradaciones frecuentes de los diplomados, de la equivalencia desigual de los diplomas y de las discriminaciones en el trabajo.

El segundo está vinculado a las trampas del ultra-liberalismo. Los argumentos asociativos contra la apertura de las fronteras se justifican a menudo por el hecho de que la recuperación de la inmigración sin tener en cuenta el paro de los nacionales y de los extranjeros instalados desde hace tiempo, favorece un enfoque mercantil de la inmigración de mano de obra e introduce una competencia inútil sobre el mercado del empleo para los parados, que favorece por añadidura la explotación de los recién llegados. Pero los nichos de empleo hacen el mercado del trabajo muy segmentado y nacionales y extranjeros instalados de duración larga que se encuentran en el paro tienen pocas posibilidades de solicitar los empleos ocupados por los nuevos recién llegados menos cualificados. Las "3D" (que caracterizan los oficios considerados como penosos (difficult), sucios (dirty), y peligrosos (dangerous) son privativos en efecto de los emigrantes más recientes con estatuto ilegal o precario. Se puede comparar esta reacción a la hostilidad de los sindicatos con respecto a los extranjeros en el siglo XIX, por temor a la competencia y a la menor movilización militante de los extranjeros

El tercer argumento es el efecto de llamada provocado por la apertura de las fronteras. Pero lo mismo ocurre con las regularizaciones, que por otra parte a menudo imponen criterios en cuanto a la duración de la estancia, del trabajo o de los lazos familiares. La experiencia de la apertura de las fronteras en el este, introducida desde 1991, dos años después de la caída del muro de Berlín es a este respecto instructiva. Contrariamente a los rumores antiguos sobre una eventual "invasión", no ha habido marejada, porque la libertad de circulación introducida progresivamente, primero a los checos, eslovacos, húngaros y polacos (acuerdos de Visegrad) se ha saldado con una migración pendular sin instalación duradera, por las facilidades ofrecidas por la migración-circulación. Bulgaria, en 2000, y Rumanía, en 2001, se han beneficiado de la libertad de circular por el espacio europeo. La libertad de trabajo y de instalación sólo será concedida en todos estos países progresivamente, en los términos de un sistema llamado "2+3+2", establecido para cada país de acogida de la Europa Occidental que deberá justificar primero durante dos años para cada país de salida de la Europa Oriental, las razones del mantenimiento de la oposición, esta duración que puede ser prolongada por tres años, luego todavía de dos años, pero a condición de justificarla. Al cabo de siete años, todos los PECO gozarán de la libertad de trabajo y de instalación en todos los países de la Unión. Por cierto, a excepción de Polonia y de Rumanía, estos países no tienen potencial migratorio a causa de la estrechez numérica de su población y de su débil crecimiento demográfico. Pero podríamos imaginar medidas comparables con respecto a los países del sur que tienen lazos estrechos de una y otra parte del Mediterráneo, lo que les permitiría circular más instalándose menos a menudo, porque la apertura de las fronteras favorece la circulación mientras que el cierre refuerza el asentamiento de las personas.

El último argumento invocado contra la consideración de la inmigración de trabajo es el de la integración. El empleo y la identidad en el trabajo que lo acompaña es el mejor vector de integración. Los fenómenos de ausencia de relación social, de sentido comunitario, de desarraigo están a menudo vinculados a la imposibilidad de trabajar legalmente. Esta es la situación de los sin papeles, a veces definidos como "una inmigración sufrida", aún cuando puedan contribuir a menudo al mercado del trabajo. Lo mismo, el mantenimiento en centros de acogida de demandantes de asilo con fines de inserción para hacerlos luego dependientes de los subsidios públicos, ignorarlos o perseguirlos como clandestinos no contribuyen a la integración tan deseada.

Conclusión

La política de cierre de las fronteras ha fracasado, después de treinta años de cierre. Todas las grandes regiones de inmigración del mundo llevan una política selectiva. Entonces, ¿por qué no Europa? Los mensajes enredados emitidos sobre la cuestión no tienen la pedagogía necesaria para esta inversión de actitudes que supone que los responsables hagan uso de la pedagogía, se enfrenten con la opinión pública y se libren por fin de los que pronuncian el discurso de la inseguridad, del proteccionismo y de la intolerancia. Otras decisiones emanan de ello, como el papel atribuido al mercado, la promoción de una inmigración alta o débilmente cualificada, la prioridad dada a la migración de circulación, el análisis de las formas de compensación o de redistribución, la aceptación de las relaciones de las diásporas con los países de origen, la definición de los actores de las políticas de desarrollo, y la seriedad concedida al establecimiento de colaboraciones.