

INMIGRACIONES: NECESARIAS Y CRECIENTES

Asistimos en el tema que, casi de forma monográfica, abordamos en nuestro número anterior: el tema de las migraciones, cuestión decisiva que va a afectar durante muchas décadas a las sociedades civiles y a los estados de casi todo el planeta bien en su vertiente inmigratoria o de recepción de población, bien en su vertiente emigratoria o de expulsión de población.

El hecho de que el título de esta carta y el de nuestra portada se refiera al primer enfoque de las migraciones, no es en absoluto inocente: quiere significar que la mayor preocupación sobre los fenómenos migratorios se da, sobre todo, en el mundo desarrollado, el que -a trompicones- es el receptor y va a seguir siendo el receptor de flujos crecientes de población desplazada desde áreas problemáticas, sea por razones políticas, económicas o climáticas como, en parte, sucede con las secuelas de la desertificación.

La preocupación sobre las inmigraciones es, pues, la del Primer Mundo que contempla -a veces desfavorablemente- el Tercer o Cuarto Mundo intentan penetrar en sus fortalezas de seguridad, abundancia y confort. Por el contrario, para esos mundos periféricos a los países centrales de Norteamérica, Europa Occidental y el resto de Asia y el mundo árabe, las emigraciones de porcentajes no cuantificados de sus poblaciones es más que una preocupación: es una necesidad, provocada por el desorden económico mundial y por la asimetría de las relaciones internacionales.

Una visión tecnocrática del problema migratorio mundial (es decir, a escala no intranacional sino internacional e incluso intercontinental) nos llevaría a creer que el flujo de inmigrantes es igual al de emigrantes, con lo que habría un elegante equilibrio, al menos a largo plazo de acogida. Desgraciadamente no hay, tampoco, un equilibrio de necesidades de mano de obra de los lugares de acogida. Desgraciadamente no hay, tampoco, un equilibrio neoclásico entre inmigración y emigración, ya que ésta es notoriamente mayor que la primera: a escala internacional, los mayores flujos migratorios se producen entre los propios países subdesarrollados, precisamente porque sus fronteras son débiles, lábiles y de escasa ordenación político-administrativa. Frente a ello, los países desarrollados se parapetan en instrumentos disuasorios cada vez más rígidos y complejos de forma que se produce la paradoja de que mientras el sistema económico se globaliza y estrecha en decisiones y actuaciones crecientemente planetarias, gran parte de la humanidad se ve expulsada de los beneficios presuntos de tal globalización.

En definitiva la desigualdad entre emigración e inmigración constituye una de las muestras más dramáticas de la ferroz injusticia en que siguen sumidas las sociedades humanas. También es una muestra de la incongruencia de la sabiduría económica convencional que, proclamando la libertad de movimiento de los factores de producción, jalea la movilidad desbordada de los flujos financieros de capital pero frena, obstaculiza o yugula los movimientos internacionales de mano de obra.

Las salidas, ya que no soluciones, de que hay que cooperar en el desarrollo de actividades productivas en las áreas de emigración, es decir en los países en desarrollo, eluden la inecuación patente entre emigración e inmigración. Eluden también una cuestión socio-económica básica y de muy largo alcance: dado el envejecimiento y declive de la población en los países desarrollados, la emigración de cantidades crecientes de ciudadanos de otros países, continentes y etnias se convierte en la única garantía no sólo de atender muchos tipos de trabajos o servicios que los nacionales ya no quieren, sino de atender algo todavía más sensible: la propia viabilidad de los sistemas financieros de seguridad social que alimentan sus actuales estados de bienestar. Hay, creo, todavía poca conciencia en el mundo desarrollado de esta necesidad financiera de la inmigración. Esimo que solo nuevos esfuerzos de reflexión y difusión sobre las verdades que a los países receptores de inmigración les suponen ésta, conseguirá apaciguar uno de los mayores conflictos del actual desorden mundial.

GONZALO SÁENZ DE BURUAGA

Sección I: Conferencia de la OCDE sobre Población en Madrid

Sistemas y políticas migratorias: análisis comparativo de sus resultados*

Yann Moutier-Boutang, en colaboración con Demetrios Papademetriou

Resumen

Las políticas migratorias del conjunto de los países de la OCDE se han visto cuestionadas por la intensificación de los flujos tanto en el plano del control en la entrada como en el de la gestión de los activos extrínsecos y la integración de las segundas generaciones. El presente documento define la noción de sistema migratorio, definiéndolo de las políticas migratorias:

En un primer tiempo, trata de mostrar la coherencia de los diversos tipos de sistemas migratorios. Tres criterios permiten definir el conjunto de los regímenes migratorios posibles, así como los tres tipos más pertinentes: 1) la oposición entre países de migraciones laborales y países de migraciones de poblamiento; 2) existencia de un régimen principal y un régimen secundario en el seno de todos los sistemas migratorios; 3) el cierre o la apertura del régimen principal ante la emigración. Los tres sistemas que aparecen entonces son: a) el de la migración de instalación definitiva o de poblamiento de tipo americano; b) el de la inmigración de instalación duradera de tipo francés; c) el de migración laboral de tipo alemán.

Posteriormente se identifican las características de cada uno de estos sistemas, y se comparan claramente en lo tocante a sus objetivos, los principios que los rigen y las prioridades establecidas entre los tres principales ámbitos de la política migratoria: la introducción, la gestión del mercado laboral y la integración. La reorganización familiar, la regularización, la naturalización, los permisos de trabajo y de residencia tienen un sentido distinto en cada uno de los sistemas.

A continuación, el documento examina las dinámicas de transformación de los tres sistemas, que explican en gran medida las inflexiones recientes de las políticas migratorias. La flexibilidad del modelo de migración temporal de mano de obra es contrapesado por su inestabilidad estructural y su deriva hacia el modelo mixto de instalación duradera. La estabilidad y la legitimidad democrática del modelo de migración de poblamiento tienen como contrapartida la dificultad inherente para convertirlo en un simple apéndice de las políticas de mano de obra. El modelo mixto de instalación duradera en período de sub-empleo y de amonización de los flujos de activos acumula las ventajas y los inconvenientes; aunque parece constituir un punto de compromiso entre los dos sistemas anteriores, es poco

eficaz por lo que a la colocación óptima en el mercado laboral se refiere, y afronta un problema de integración al no reconocer de entrada el carácter de poblamiento de la inmigración.

Las connotaciones políticas y la amplitud de la amonización económica en Europa atizan aún más los problemas de transición del sistema de migración temporal hacia un sistema de instalación duradera.

Introducción

Las políticas migratorias ante el desafío de las realidades

En los principales países de la OCDE, las políticas migratorias se han visto fuertemente perturbadas por los desafíos debidos a la diversificación y a la amplitud de los movimientos migratorios durante estos diez últimos años. El hecho de no obedecer a la fijación de cupos, y de no ser selectivas, que caracterizan las migraciones de reagrupación familiar en el sistema americano, así como el carácter de las migraciones de mano de obra de las diversas variantes de los sistemas europeos han sido puestas en tela de juicio. La eficacia de las políticas de control de la afluencia de emigrantes, y la de las políticas de integración han suscitado dudas crecientes. Las grandes categorías en que se divide a los emigrantes (como emigrante económico/regulado político, migraciones de instalación/migraciones laborales, migraciones de cerebros/migraciones de trabajo corriente, emigrantes en situación regular/emigrantes en situación irregular) parecen confusas. A consecuencia de ello, la especificación de los estatutos y las respuestas institucionales apropiadas no siempre bastan para recoger los desafíos impuestos por las tendencias recientes de los movimientos migratorios.

Asimismo, las transformaciones tanto cualitativas como cuantitativas sufridas por el fenómeno migratorio han contribuido ampliamente a esta crisis de legitimidad de las políticas migratorias. Estas transformaciones también se inscriben en el marco de las considerables modificaciones macro-económicas de los intercambios internacionales. La creciente liberalización de la circulación de bienes y servicios aumenta la inclinación a emigrar por motivos económicos y políticos. La mundialización de los conflictos que sacuden al plane-

* La ponencia original comporta sesenta notas y referencias bibliográficas que no se publican por razones de espacio.

ta, inducida por los medios televisivos, da otra imagen de los solicitantes de asilo y de los emigrantes económicos. Mas allá de sus aspectos más especulativos, esas mutaciones reflejan las transformaciones de la población de los países en vías de desarrollo que alimenta la emigración. El origen más urbano de los emigrantes, su escolarización creciente, la importancia cobrada por el sector informal en los países en desarrollo son otros tantos factores que transforman las condiciones de aplicación de las medidas de control forzoso o de las sanciones contra las empresas que emplean mano de obra en situación irregular.

Las profundas mutaciones sufridas por el mercado de trabajo y la sociedad de los países de acogida han hecho vacilar fuertemente la credibilidad y la eficacia de las políticas migratorias. La incertidumbre económica ha acabado con el pleno empleo keynesiano, y vuelve más frágil el conjunto de las políticas que fundamentaban el recurso a la inmigración ante necesidades de mano de obra determinadas a nivel macro-económico. Los déficits financieros de las grandes ciudades y de las colectividades locales, la explosión de la crisis urbana, la fragmentación regionalista que cuestiona los principios de perecuación financiera en el seno de una misma nación y, finalmente, las difíciles perspectivas de financiación de los sistemas de protección social han planteado nuevas limitaciones a corto plazo a cualquier política de introducción de mano de obra extranjera o a cualquier medida de integración de las comunidades surgidas de la inmigración. La inmigración ha pasado de ser un problema técnico perteneciente al ámbito de la política pública (*policy*) a un desafío social eminentemente político (*politics*) y con ello, crea nuevos imperativos que influyen en la definición y la aplicación de esa política.

En un primer tiempo, nos proponemos mostrar por qué el análisis comparativo de las diversas políticas migratorias aplicadas por los países de la OCDE durante estos últimos años requiere un examen de los sistemas migratorios y sus resultados. Prestaremos especial atención a las posibilidades que encierran, pero también a los límites que imponen a las políticas. Determinar el espacio real dejado a una política pública, consciente y legítima en materia de integración y de integración de los inmigrantes o de las minorías étnicas supone un estudio preciso de los diversos sistemas migratorios. No todo es igualmente posible en los diversos sistemas migratorios y sus sub-sistemas. Cualquier medida política migratoria en un país no es sistemáticamente transferible a otro país. El objetivo principal de este documento será despejar las líneas de fuerza de los sistemas migratorios, y buscar una mayor coherencia a nivel de las intervenciones en dichos sistemas.

Tras proponer una definición de los sistemas migratorios y las políticas migratorias, examinaremos los principales regímenes de sistemas migratorios tratando de extraer una tipología global de las grandes modelos existentes, así como las respuestas aportadas por esos sistemas distintos a los principales problemas planteados por las migraciones internacionales. Finalmente, sacaremos conclusiones sobre la evolución previsible o deseable de la intervención en el ámbito de las políticas migratorias.

Una aclaración previa: la definición de los sistemas y políticas migratorias

El fenómeno de las migraciones internacionales plantea cuestiones de tipo metodológico (definiciones, recogida de datos estadísticos) o técnico bastante bien exploradas. En cambio, los fundamentos de nociones tales como la de sistemas migratorios o políticas migratorias están mucho menos claros. ¿Debemos representar la noción de sistema migratorio de forma flexible, o en el sentido riguroso de una estructura? ¿Podemos separarla de los sistemas globales de regulación de una economía o de un sistema político? La

cuestión merece ser discutida, pues la frontera entre sistema y política migratoria es imprecisa en sí. Podemos compararlos desde un punto de vista estático, pero la política migratoria dictada por elementos constitutivos de los sistemas migratorios modifica sustancialmente esos límites con el tiempo. Nos contentaremos con ofrecer aquí una definición provisional de los sistemas migratorios, que permita ante todo brindar algunos puntos de referencia.

Llamamos sistema migratorio a la combinación particular de tipos de flujo de población entre países de origen y países de llegada (fenómeno que puede desarrollarse a lo largo de varias generaciones) con las reglas o las leyes que rigen dichos flujos, y con las reacciones o contra-reacciones duraderas e institucionalizadas de los organismos que concurren a su mantenimiento o su extinción. Esta definición procura conceder amplio espacio al juego de las variables institucionales. La fuerte dependencia de las políticas migratorias con respecto al sistema migratorio donde operan nos lleva a proponer una definición de la política migratoria a modo de hipótesis de investigación. La política migratoria constituye un sub-sistema del sistema migratorio. En los Estados de derecho, incluye toda acción de los gobiernos centrales o autoridades locales que se base en tratados internacionales, convenciones, leyes, decretos y circulares. La política migratoria también incluye las prácticas administrativas destinadas a definir, aplicar y legitimar las decisiones que afectan a las poblaciones exógenas, en un marco constitucional determinado. Por poblaciones exógenas entenderemos tanto la población extranjera emigrada en sí, como sus descendientes nacidos en el extranjero o nacidos en el país de llegada.

La política migratoria refleja el contenido del sistema migratorio, pero también constituye un componente esencial de su dinamismo. Traduce la voluntad de controlar los efectos del sistema migratorio por una parte, y por otra, aunque sólo en cierta medida, el propio fenómeno migratorio a escala internacional.

En tanto que sub-sistema del sistema migratorio, cuyas características no son necesariamente tan explícitas ni tan evidentes como las de la normativa, las políticas públicas en materia de migraciones internacionales tienen que afrontar dos tipos de impositores. En primer lugar, las derivadas de la índole y de las particularidades de su sistema migratorio y en segundo lugar, las correspondientes a su categoría de sub-sistema adosado a un sistema global, lo cual se traduce en una limitación esencial de su acción. Algunas variables, que desempeñan un papel importante en el sistema migratorio, no son variables de control sobre las cuales pueda actuar una política. Pensamos, claro está, en la actitud de los países de acogida, aunque a veces los medios de acción indirecta de los países de acogida son muy eficaces, y en todas las formas de migraciones de refugiados provocadas por las guerras. También podemos añadir la expresión de los diversos grupos de presión y partidos políticos que constituyen el "mercado político" en las democracias liberales.

1. Principales regímenes de sistema migratorio: una polaridad aún acusada entre regímenes de poblamiento y regímenes de migraciones laborales

Los problemas planteados por las migraciones internacionales desde el punto de vista de las políticas públicas son muy homogéneos, y reflejan la índole de los fenómenos migratorios contemporáneos: problemas de control de los flujos de entrada o de salida (en cantidad y en calidad), problemas de regulación del mercado de trabajo con respecto a la población activa extranjera introducida, y finalmente los problemas de integración de categorías de emigrantes cada vez

más diversificadas, y que cifren tanto a los efectivos de trabajadores inmigrantes y de sus familias, como a los emigrantes temporales y la población que acabará por instalarse definitivamente. Pero las respuestas apropiadas por cada país o bloque de países trueden diferenciables, aunque se puede percibir una cierta homogeneización de las categorías de emigrantes entre los países de la OCDE.

Podemos asimilar esas diferencias en las respuestas institucionales a diferencias directas de los sistemas migratorios? Y, en caso afirmativo, ¿cuáles son los criterios de diferenciación capitales? En el contexto de este documento, parece demasiado ambicioso intentar dar cuenta del conjunto de los sistemas migratorios, casi siempre muy complejos y tan cargados de historia que desafían el análisis simplificador. Es cierto que aún queda por trazar la historia de cada sistema migratorio en su singularidad. Aquí, nuestro propósito se limita a presentar una maqueta estilizada de los mismos, a efectos de facilitar el análisis comparativo.

a) Los "Nuevos Mundos" y el Continente Europeo: inmigración de poblamiento e inmigración laboral

Los sistemas y las políticas de los países de la OCDE que hacen frente a la gestión de la inmigración extranjera no escapan a una polaridad dominante: la que opone a los países del Nuevo Mundo, o mejor dicho de los Nuevos Mundos, poblados en gran parte por inmigrantes, y a los países del viejo continente europeo. Estos últimos, con excepción de Francia, fueron esencialmente países de emigración desde el Siglo XVIII hasta mediados del Siglo XX, y desde los años 50, países de inmigrantes de trabajo "temporal". Por temporal hay que entender básicamente no lo que la ONU clasificó como estancias inferiores a un año, sino la ausencia, a la entrada, de un estatuto jurídico de inmigración de instalación o de poblamiento. En el primer grupo de países, es decir Estados Unidos, Canadá, Australia, la inmigración de población posee un estatuto "constitucional". Esos países reconocen haberse formado mediante la inmigración, lo cual confiere a ésta un estatuto claramente más favorable que en los países europeos, que afirman todos ellos estar ya constituidos en torno a un idioma, un pueblo, o una revolución.

En ninguno de los países europeos existe *de jure* un procedimiento de reclutamiento de población a la entrada, ni un estatuto correspondiente de emigrante que desee instalarse definitivamente. La reagrupación familiar, en su acepción europea, no se puede confundir con la preferencia familiar vigente en los países de inmigración de poblamiento. En los países europeos, la reagrupación familiar se refiere en primer lugar a la posibilidad, para un trabajador inmigrante, de llamar a su lado a su familia directa. Por ello, en su aplicación, la llegada de la familia permanece estrechamente subordinada al derecho al trabajo. Por otra parte, la admisión en virtud de la reagrupación familiar en principio sólo es temporal. El derecho de asilo otorgado a los refugiados políticos introduce desde luego una excepción a este principio europeo, según el cual, al cruzar la frontera, ningún inmigrante podría pretender instalarse definitivamente en el país de acogida. Pero a esa categoría de inmigrantes se le concedieron cláusulas privilegiadas de acceso al mercado de trabajo, fue en la medida en que se suponía que su estancia no sería definitiva.

La única inscripción constitucional de las inmigraciones de instalación definitiva corresponde al artículo 116 de la ley fundamental alemana, que contempla una especie de ley de regreso para los descendientes de las minorías alemanas (*Aussiedler*, esencialmente en Europa central y oriental, o a cualquier ciudadano de Alemania Oriental (*Oberstiedler*) en los tiempos en que ésta existía aún) (ver K. Menrass, OCDE/GD (93)).

Esta oposición entre país de inmigración de poblamiento y de

inmigración laboral tiene repercusiones considerables en sus respectivos sistemas migratorios, pero conviene relativizarla y entenderla para evitar simplificaciones someras. En efecto, en la realidad esa oposición ya no es tan tajante: los países de inmigración de poblamiento toman en cuenta preocupaciones de política de mano de obra. En Australia y en Canadá existen sistemas de selección muy sofisticados, basados en puntos (*point system*), que tienen en cuenta la edad, la cualificación y la movilidad para cualquier inmigración que no esté vinculada a la preferencia familiar o a los refugiados (ver V. McWhaon, OCDE/GD(93)27; Empleo e Inmigración en Canadá, OCDE/GD(93)15 y OCDE/GD(93)24 sobre los sistemas migratorios). Por otra parte, en todos los países de inmigración de poblamiento existen una o varias puertas de entrada especiales para los inmigrantes muy cualificados o reclamados por los empresarios. Además, algunos países han creado una categoría de inmigrante temporal comparable en muchos aspectos al vigente en Europa para los temporeros o los permisos de trabajo anuales en Suiza. También cabe citar los programas "H2" correspondientes a los trabajadores temporales en la agricultura en Estados Unidos, así como las categorías de trabajadores temporales y en prácticas en Canadá y Australia.

De forma recíproca, el ejemplo francés desde hace un siglo, así como el de los demás países europeos desde hace treinta años muestran que a largo plazo, un porcentaje (entre el 60% y el 70%) de la migración intra-europea o trans-mediterránea, próximo al de la migración trans-oceánica, se instala definitivamente en el país de acogida. Los diversos procedimientos de naturalización desembocan de hecho en el mismo resultado que el acceso a la "carta verde" (*green card*) americana. La oposición entre inmigración de poblamiento e inmigración laboral no parece tan tajante.

Podemos excluir que un país que tiene un sistema migratorio fundado exclusivamente en consideraciones de mano de obra de esboque que en una inmigración de poblamiento? Desde luego que no, si consideramos que toda migración de mano de obra está llamada a transformarse con el tiempo en inmigración de poblamiento. Está claro que, a largo plazo, toda inmigración se convierte en un componente de la población. Pero la tipología que presentamos aquí considerará que hay que tener en cuenta esta característica de poblamiento cuando existen pruebas tangibles de que unas preocupaciones de poblamiento han llevado a los organismos competentes a elaborar, aplicar o controlar la política pública desde la primera o la segunda generación.

Propoñemos diferenciar con mayor precisión los sistemas migratorios de los diversos países en función de su combinación de un régimen principal o dominante y de un régimen secundario. Además, hay que introducir un segundo criterio de diferenciación: el de la abertura o el cierre institucional a la inmigración. Algunos países pueden estar oficialmente cerrados, y prevenir solamente una categoría específica de inmigrantes internacionales. Los criterios esbojados se refieren, por ejemplo, a una distribución religiosa, como la ley de regreso de Israel, o a un momento de la historia pasada, como ilustran las posibilidades de regreso ofrecidas a los ciudadanos de los antiguos imperios por Portugal, España, Francia, Países Bajos, Italia, o las cláusulas de libre circulación de ciudadanos miembros de una Comunidad que ha sucedido al Imperio, en el caso del Reino Unido. Finalmente, la abertura no siempre es patente: algunos países sostienen implícitamente políticas de importación de mano de obra sin ello reconocerlo necesariamente.

b) Tipología de los sistemas migratorios y características de su evolución

La Tabla 1 resume seis tipos teóricos de sistemas migratorios

que podemos poner en evidencia de ese modo. Algunas categorías tienen un valor histórico o ideal. Por ejemplo, el régimen "puro" de integración de poblamiento de inmigración definitiva, caso n.º 1, no excluye que los países que respondan a ese modelo tomaran en cuenta preocupaciones de mano de obra, sino que no existiera un régimen de filtrado de los emigrantes libres distinto del ingreso en tanto que inmigrante definitivo. Por lo tanto, la entrada de las poblaciones inmigrantes no estaba subordinada a una colocación directa de los emigrantes en el mercado de trabajo.

El caso n.º 5 es especial. Sólo lo ilustra el ejemplo de Israel, pese a que este país también pertenece a los casos n.º 4 y n.º 6 por el hecho de disponer de un estatuto de inmigración de mano de obra temporal extranjera y de tipo "minoría étnica" (en el caso de los palestinos de los territorios ocupados). El caso n.º 6 abarca de forma bastante amplia a todos los países que, aun no siendo oficialmente países de inmigración, disponen de una "puerta trasera" para las inmigraciones laborales. Todos los países mediterráneos de emigración de la CE que se han convertido en países de inmigración entraban en esta categoría durante los años 70, antes de los programas de regularización y la adopción de un estatuto de la inmigración bajo presión de la Comisión de la CE. Desde entonces, estos países se asemejan a los casos n.º 3 o 4 de regímenes mixtos de los países de instalación duradera. Actualmente, Japón, que sigue estando cerrado, pertenece asimismo a este sistema. Pero esto también se debe a otro motivo. Ha recibido inmigrantes de mano de obra que datan de su "pasado colonial" en Corea o en Taiwan y que se han estratificado en minorías étnicas. El Reino Unido, que hasta 1971 no se definía como un país de inmigración, sino como país de acogida de minorías procedentes de la Commonwealth (ver M. Fitzgerald, OCDE/GD(93)1), entraba en esta categoría. En Europa continental, la norma son los sistemas de migraciones donde el régimen dominante es el de la mano de obra. Las preocupaciones relativas al mercado de trabajo desempeñan en ella un papel determinante desde 1945 y, en el caso de Francia, desde los años 20.

Dado que el acceso al territorio está jurídicamente subordinado al estado del mercado de trabajo, el principio de oportunidad se aplica a cualquier nuevo ingreso de activo inmigrante. Se ha evocado este principio para justificar el mantenimiento de la suspensión de la inmigración de mano de obra, decidida en varios países europeos de la OCDE a mediados de los años 70. Conviene diferenciar los regímenes puros (caso n.º 4) de los regímenes mixtos (caso n.º 3). Contrariamente al caso n.º 1 de "poblamiento puro", prácticamente desaparecido hoy en día, el régimen de "migración laboral pura" (caso n.º 4) sigue siendo dominante en la arquitectura formal de las normativas de Europa occidental, pese a que, con el tiempo, tiende a volucionar o derivar hacia el régimen mixto (caso n.º 3).

En el caso n.º 4, la actividad sin garantía de duración es el único motivo de ingreso, aparte de los regímenes derogatorios del derecho de asilo y de la reagrupación familiar, subordinado este último a la actividad del *conyuge* extranjero con quien desea reunirse el interesado y que impone el cumplimiento de requisitos de alojamiento. El empleo desempeña el papel fundamental en el sistema de regulación de la residencia y en la selección ejercida a la entrada. Incluso cuando existen regímenes particulares (por ejemplo, el de los turistas en Alemania, el de los argelinos en Francia) con respecto al régimen común de los países ajenos a la CE, el empleo sigue siendo siempre el criterio dominante. El estatuto de los inmigrantes no es pues el de una instalación definitiva. No es objeto de las garantías constitucionales aseguradas a los ciudadanos, sino de intervenciones legislativas bastante escasas, y sobre todo, de muchos decretos de aplicación y de circulares que definen la práctica administrativa y sus modalidades de adaptación a nuevas situaciones.

La regulación de la residencia y del trabajo de los extranjeros

corresponde al Ministerio del Interior y a la intervención pública en el mercado de trabajo. Sin duda, Suiza es el país que mejor ilustra ese sistema de inmigraciones laborales rotatorias, con sus permisos de trabajo de corta duración y sus autorizaciones de temporada (ver T. Mauron, OCDE/GD(93)26). El trabajador va y viene con frecuencia del país de acogida al país de origen cuya nacionalidad conserva; las situaciones de reagrupación familiar no son la norma y cuando se producen, pueden no representar el indicio de una instalación definitiva, sino por el contrario una voluntad de acelerar un ahorro de regreso.

Fundado en la existencia de las migraciones rotatorias alimentadas por la "noria", este sistema de "migraciones con objetivo y duración definidos" corresponde plenamente a la situación imperante en ciertos países de la OCDE de reciente tradición migratoria (entre 1960 y 1975). Pero, cuanto más antigua y rica era la tradición migratoria de los países europeos, menos entraba fácilmente su sistema migratorio en el estrecho molde de un "régimen puro" de inmigración de mano de obra.

Junto al régimen dominante de una inmigración que obedece a imperativos económicos a corto plazo (como en el caso n.º 4), existe un régimen secundario dictado por objetivos de poblamiento (como en el caso n.º 2). Puede tratarse de preocupaciones militares o natalistas vinculadas a una transición demográfica particularmente precoz, a veces combinadas con una óptica mercantilista. En ambos casos, la fijación de las familias es un objetivo consciente y deliberado. El régimen de reagrupación familiar es entonces mucho más sistemático y menos severo, de hecho y de derecho, que en el sistema citado más arriba. Un sistema de naturalización que nunca es automático pero que funciona para efectivos muy significativos sobresale gran parte de la población extranjera, a veces desde la primera generación. Ese sistema parece constituir un compromiso bastante estable entre el caso n.º 2 de los países de inmigración y el caso n.º 4 de los países de "trabajadores invitados". En el primero, la naturalización no desempeña el papel selectivo esencial, puesto que la concesión del visado de instalación permanente se lleva a cabo desde la entrada; en el segundo, se supone que la actividad es temporal y las naturalizaciones desempeñan un papel mucho menos importante. Francia parece ilustrar de forma ejemplar el caso n.º 3. Pero los Países Bajos y Suécia presentan en gran medida las mismas características, pese a tener tradiciones políticas diferentes. Bélgica, por su control territorial del mercado de trabajo, participa más bien del sistema de los países de migraciones de temporada (caso n.º 4). En cambio, su asimilación de las segundas generaciones de inmigrantes, a través de la flexibilización de las condiciones de naturalización, la hacen encajar claramente en el caso n.º 3.

Cualquier clasificación es discutible: los países constituyen ilustraciones de esos tipos ideales, pero algunos cambian de un período de su historia a otro. El régimen dominante puede imponerse con mayor o menor dificultad. En los países europeos que fueron antiguas potencias coloniales sobreviven algunos rasgos del sexto caso de régimen migratorio. En los países bilingües (Bélgica, Canadá), las políticas de inmigración están dominadas por el temor abrigado por las comunidades minoritarias de que se seleccione a los entrantes de una forma que reduzca el peso relativo de las comunidades minoritarias (ver las garantías otorgadas al respecto al Québec por la nueva legislación canadiense en el documento de Empleo e Inmigración en Canadá, OCDE/GD(93)24).

La cuestión más interesante suscitada por esta partera es, evidentemente, la de la dinámica de estos sistemas, y partiendo de las condiciones de su estabilidad. En virtud del artículo 16 de su constitución, Alemania no puede negarse a examinar las solicitudes de asilo de personas que se sientan perseguidas. Esta garantía del derecho de asilo, principio elaborado en la época de los desplazamientos

demográficos posteriores a 1945 y aplicada durante la "guerra fría" y la división de Alemania, representaba un régimen tanto más excepcional por cuanto rompía con el sistema ordinario de las migraciones internacionales laborales, que corresponden al caso n.º 4 de nuestra tipología. Una vez concluida la reunificación alemana y desmantelados los regímenes comunistas y efectuado el grueso de los desplazamientos demográficos, ha desaparecido el motivo principal de inscripción constitucional de un derecho a la inmigración. De ahí el proyecto de limitar al derecho de asilo para volver al sistema n.º 4 "puro", reabriendo esta anomalía histórica. De todas formas, este análisis jurídico no debe olvidar la función económica desempeñada en el mercado de trabajo por esa brecha constitucional, que cuestiona nuevamente el cierre para los refugiados no alemanes desde noviembre 1973. Por otra parte, hay que tener en cuenta las entradas de personas de origen étnico alemán, que no son consideradas inmigrantes, pues adquieren automáticamente la nacionalidad alemana en virtud del artículo 116 de la constitución, que hace referencia a una concepción "étnica de la Nación".

Paradójicamente, las necesidades de mano de obra ocasionadas por el ralentamiento económico a partir de 1986 y luego por la reunificación después de 1990 se han podido satisfacer gracias a esa anomalía del sistema alemán del estatuto constitucional del derecho de entrada de las personas que lo reivindican equivalente a una reducción de la abertura. El sistema alemán tenderá pues a volver a una lógica de mano de obra más próxima al "modelo" correspondiente al caso n.º 4. Sin embargo, otros elementos presentan una evolución lenta pero indudable del sistema migratorio alemán hacia el modelo mixto (ver K. Mantrass, OCDE/GD(93)16), que corresponde mejor con la antigüedad de las migraciones turcas, yugoslavas y griegas. Durante los años 70, Alemania ha flexibilizado las condiciones de reagrupación familiar, y, durante la década siguiente, las de la naturalización.

La asimilación demográfica de las segundas generaciones, especialmente a nivel lingüístico, parece orientar a medio plazo al sistema alemán hacia un sistema mixto a la francesa (caso n.º 3). La ola de reacciones xenófobas sumamente violentas no sólo hacia los solicitantes de asilo, sino también a veces hacia inmigrantes instalados en Alemania desde hace mucho, evidencia los peligros de los sistemas que se presentan como no destinados a integrar a los inmigrantes de forma duradera. Por esa razón, el partido Socialista Alemán (SPD) propuso, a principios de 1993, facilitar las condiciones de naturalización y la instauración de cuotas de inmigrantes económicos, a cambio de una reforma del derecho de asilo. Esta propuesta se inspira en la lógica del sistema migratorio de los países de instalación duradera, descrita en el caso n.º 3.

Cabría pensar que los países de Europa occidental (representados por los modelos n.º 3 y n.º 4) se encaminan hacia un reconocimiento del carácter de instalación definitiva (caso n.º 2) de los inmigrantes internacionales, debido, por una parte, a la antigüedad de las olas migratorias existentes en su territorio, y por otra parte, al crecimiento, vertiginoso en Alemania y sustancial en las demás naciones, de la afluencia de solicitantes de asilo y de refugiados que se sitúan del modelo de la inmigración de mano de obra o ponen a prueba los dispositivos de filtrado existentes. Otro motivo estructural constituye la base de la crisis interna de los sistemas que responden al modelo n.º 4: dado que la parte fundamental del control de los flujos no se realizaba corriente arriba, sino en el mercado de trabajo y luego mediante el carácter en gran medida discrecional de las naturalizaciones por decreto, apenas planteaba problemas intereses de funcionamiento en un período de abundantes efectivos de jóvenes primoinmigrantes económicos en una época de coyuntura favorable y de

escasa importancia del número de inmigrantes en situación irregular. La estrecha conexión existente entre un funcionamiento de mercado de trabajo por "computar" y la intensidad de los flujos queda bien ilustrada por el caso suizo (ver T. Mauron, OCDE/GD(93)26). En esos países, se observan los límites de la fijación de cupos global y las regularizaciones indirectas que se llevan a cabo mediante el desajuste del estatuto de temporero al de trabajador anual y permanente. Desde 1975, las corrientes de nuevos trabajadores se han frenado sustancialmente en el Norte de Europa, mientras que por todas partes, cobran una importancia creciente las entradas en el mercado de trabajo resultantes de un aumento de la actividad femenina, y de la llegada a la edad activa de los hijos de la primera generación. El envejecimiento de la inmigración se acelera.

Encontramos otro ejemplo muy significativo de este fenómeno en la evolución del sistema sustrato (ver G. Bihl, OCDE/GD(93)14). Este país, donde la emigración de ciudadanos hacia Suiza y Alemania ha desempeñado un papel considerable en el recuento a la inmigración, sólo concedía permisos de trabajo a la empresa, y no a los trabajadores. En 1988, el acceso a la tarjeta de trabajo permanente de cinco años de duración se ha vuelto automático para las segundas generaciones, y su plazo de obtención para las primeras generaciones se ha reducido de 8 a 5 años. Desde 1990, el permiso de trabajo se otorga al trabajador y no a la empresa para un empleo determinado.

Asimismo, en todas partes aumenta la parte automática (declarativa) de las naturalizaciones, debido al juego del crecimiento natural de la población extranjera o de origen extranjero y a los matrimonios mixtos. ¿Se adapta el modelo mixto a la francesa (caso n.º 3) a las transformaciones de la inmigración en la mayoría de los países de la Comunidad clasificadas en el régimen de migraciones laborales? Esa es una de las cuestiones de fondo más cruciales planteadas por las tentativas de armonización del estatuto de los inmigrantes en la CE, y que condicionaría en gran medida las reformas de las políticas migratorias.

Pero ¿acaso es estable el propio sistema de inmigración de poblamiento (caso n.º 2)? La amplitud de las transformaciones del sistema productivo industrial y su impacto sobre la movilidad espacial, las metamorfosis de las corrientes actuales por lo que a su composición étnica y su cualificación se refiere (sobre todo con el crecimiento de las comunidades asiáticas) ha llevado a los principales países de la OCDE clasificados en el caso n.º 2 a tomar más en cuenta las necesidades inmediatas del mercado de trabajo. En este sentido, Australia y Canadá disponen de una experiencia de la inmigración que podría ser instructiva para los nuevos países de inmigración, en especial los del Sur de Europa. La selección también incluye un control de la colocación de la mano de obra inmigrante en el mercado de trabajo (ver McMalton, OCDE/GD(93)27, y Empleo e Inmigración en Canadá, OCDE/GD(93)24). La persistencia de las migraciones clandestinas y la intensificación de los movimientos de solicitantes de asilo y de refugiados consolidan esta tendencia.

Estados Unidos han dado un giro sensible al aprobar las sanciones contra las empresas, inspiradas en buena parte en las diversas experiencias europeas, y como corolario de un programa de legislación masiva de los inmigrantes en situación irregular. Por otra parte, la nueva ley de 1990, que fija las cuotas para los años 1992-94 y 95 en adelante, presenta además un incremento muy sensible del número global de visados de inmigrantes permanentes, y un aumento de las categorías de inmigrantes que no entran en concepto de preferencia familiar. Las cuotas de los trabajadores muy cualificados duplicarán o incluso triplicarán para los trabajadores muy cualificados. No obstante, el peso de la inmigración familiar sigue siendo muy determinante, como en el caso de Canadá y de Australia.

Pese a estos pocos acercamientos, la lógica de los tres grandes sistemas migratorios (casos n.º 2, 3 y 4) sigue presentando diferencias muy sensibles. Eso ilustraremos ahora en los tres ámbitos fun-

damentales de las políticas migratorias: la selección a la entrada, el control de la población activa extranjera o de origen extranjero en el mercado de trabajo, y por último la integración de la población extranjera en la sociedad y la ciudad.

2. Interdependencia y resultados de los sistemas y políticas migratorias

a) Tres modelos diferenciados

Intentemos ahora comparar las políticas migratorias en sus tres componentes fundamentales: mecanismos de selección, gestión de la población activa introducida, y procedimientos de integración, en función de los tres sistemas migratorios que nos interesan: el modelo de poblamiento, el modelo de las migraciones de trabajo temporal y el modelo de instalación duradera (casos nº 2, 4 y 3 de la tabla 1 respectivamente).

Los tres sistemas condicionan de forma distinta el orden de las secuencias de la política migratoria en la jerarquía de sus objetivos. En el sistema de los países de inmigración de poblamiento (caso nº 2), el objetivo de integración precede y determina en gran medida los procesos de selección. La pertenencia a una comunidad religiosa, étnica o nacional, según las épocas ya instalada en el territorio es el criterio fundamental. La selección de activos desempeña un papel marginal (Estados Unidos) o muy ponderado por criterios de edad y cualificación que garantizan la integración (como en Australia y Canadá). La integración se entiende ante todo como la de la familia en su sentido más amplio; es la de una comunidad. Las preocupaciones de inserción en el mercado de trabajo no se expresan por separado de las de la integración. Son secundarias y derivadas. La selección se anuncia a la entrada, donde se concentra el mayor esfuerzo de control. Esta filosofía constituye la base de las políticas migratorias canadienses y austriacas. Las estadísticas de inscripción anual son precisas y fiables. Una vez introducido, el emigrante es objeto de escaso control por parte de un Estado de indole generalmente federal, que rara vez interviene en el mercado de trabajo y que, de hacerlo ocasionalmente, lo hace a título general o en el marco de acciones anti-discriminatorias a beneficio de las minorías y no de los inmigrantes.

En el sistema de migraciones laborales (caso nº 4), el imperativo de gestión del mercado de trabajo es el factor dominante de la apertura a la inmigración. La medida de la política migratoria está constituida por el control de la introducción del trabajo exógeno. En la medida en que la mano de obra es extranjera, no tiene derecho a colocarse libremente en el mercado de trabajo. Sólo entra en función de su contación activa o de su vinculación familiar directa con un activo. Sólo puede ser activa si se le atribuye un puesto de trabajo, un lugar, un sector de actividad, un tipo de actividad. Es colocada administrativamente bajo restricción legal, mediante permisos de trabajo y de residencia estrechamente correlacionados, y de duración limitada. En Austria, hasta 1990 los permisos de trabajo se otorgaban por cupos regionales, atribuidos por puesto de trabajo y por empresa. Por lo tanto, se obstaculizaba, por un tiempo variable, la movilidad espacial, sectorial y profesional (y en especial el acceso a la categoría de no asalariado) del trabajador inmigrante.

La selección de los inmigrantes se lleva a cabo básicamente con ese criterio. Cobra forma de contrato previo. No necesita ser muy eficaz a la entrada, puesto que es recurrente, bien porque los inmigrantes vuelven anual o frecuentemente a su país de origen y por consiguiente vuelven a la casilla de salida del circuito, bien porque la renovación de la validez de los permisos de residencia y de trabajo permite ejercer un control global con una periodicidad regular

(regularidad de la residencia, del alojamiento y del trabajo). El debilitamiento del control en el mercado de trabajo es lento y puede llevar varios años. La integración sólo interviene en tercer lugar. Está subordinada a la inserción activa y no constituye una prioridad real, aun cuando así se pretenda. La naturalización desempeña un papel poco importante para las primeras generaciones. Sólo los hijos de los matrimonios mixtos acceden libremente al mercado de trabajo. Este sistema no supone tanto un registro estadístico fiable de los inmigrantes a la entrada, como una gestión administrativa local, sectorial del empleo a nivel global. Así pues, en el "modelo" alemán, existe una gran correlación entre los empleos ocupados y los niveles de cualificación exigidos: la gestión de la mano de obra es objeto de una atención especial, tanto a nivel de la formación profesional como al de las diversas formas de cohesión (tripartita: Estado, sindicatos y patronal). Dado que el conjunto de los asalariados (nacionales y extranjeros) está sometido al mismo tipo de gestión, el sistema de control de los extranjeros se hace a través de redes finas. En principio, la aplicación de las normas es homogénea.

El tercer modelo (caso nº 3), que concierne sobre todo a Francia, parece hallarse a medio camino entre las secuencias opuestas que acabamos de diferenciar. El control en el mercado de trabajo a través de los permisos de trabajo y de residencia, y la segmentación del mercado de trabajo son formalmente iguales que los del caso nº 4, pero la normativa es a menudo *ad hoc*. No existe o no se aplica realmente para el conjunto de los asalariados, y las preocupaciones de integración de la población extranjera modifican sustancialmente el contenido del control ejercido. El procedimiento de selección, por ejemplo, yuxtaponen a la introducción bajo contrato previo (nominativo o anónimo en el caso francés), la regularización del ingreso *a posteriori*, tanto para los activos como para sus familias; la renovación de los permisos de residencia y de trabajo es más flexible, tanto por dejar terreno libre a la adaptación de la administración a las condiciones locales del mercado de trabajo, como por el control ejercido por la administración en el mercado de trabajo tradicionalmente es menos intenso que en el modelo de migraciones laborales (caso nº 4); en Francia, la expulsión de extranjeros menores o de padres de menores que se han vuelto franceses se ha vuelto imposible desde 1991. Por último, la importancia de las naturalizaciones desde las primeras generaciones suprime las barreras segmentarias en plazos de entre 5 y 15 años. El papel del *jus soli* francés es un ejemplo de ese mecanismo. Las características fundamentales de las políticas migratorias en este tipo de sistema son la intervención de un procedimiento de regularización *a posteriori* a todos los niveles, y la importancia de las naturalizaciones. Se objetará que ese sistema funciona mal desde la suspensión de las introducciones de activos, y que los procedimientos de las regularizaciones institucionales parecen haber sido suprimidos.

Nos acercaremos pues al sistema de inmigración de mano de obra. Es exacto que el abandono, a partir de 1974, de las regularizaciones efectuadas habitualmente cada año para los activos y, desde 1984, para los familiares, hace que en principio, los procedimientos de regularizaciones se hayan vuelto excepcionales. Pero en realidad se produjeron regularizaciones en 1974, 1979, 1981-82 y 1991, es decir con bastante frecuencia. En relación con la disminución de las corrientes de entradas de trabajadores permanentes, en comparación con las entradas entre 1965 y 1974, estas regularizaciones desempeñan en parte la función que tenían las regularizaciones automáticas cuando las corrientes eran mucho más importantes. Por otro lado, a partir de 1984, en Francia, las condiciones para recibir la tarjeta de residencia de 10 años de validez, renovable de pleno derecho y para todas las profesiones, se han facilitado y extendido considerablemente. Aunque este modelo mixto parece ampliamente equiparable a nivel formal con el régimen del sistema de migraciones laborales, sin embargo los obje-

tivos de integración y poblamiento inciden en los mecanismos de control por el mercado de trabajo, en un sentido que asemeja este modelo al primer sistema examinado (caso nº 2, en la tabla 1).

b) Los modelos a prueba de las políticas

Ningún país que entre visiblemente en uno de los tres sistemas res-ponde perfectamente al modelo tipo donde lo hemos clasificado. No se trata solamente de la desviación normal existente entre la estimación y la realidad singular. En realidad, se trata de las respuestas aportadas a las perturbaciones y los desequilibrios que han afectado a cada uno de estos regímenes. En representación de los tres modelos, tomemos tres países: Estados Unidos, Alemania, y Francia. Consistamos en cada uno de ellos una alteración o desnaturalización de dichos sistemas, de tal modo que cada sistema parece alterado o desnaturalizado en diversos grados.

En efecto, sea cual sea su sistema, los países de inmigración de la OCDE se enfrentan desde principios de los 80 con la misma serie de problemas: por una parte, la intensificación de la inercia a inmigrar a escala mundial, tanto en el Sur como en el Este, y por otra, una disminución de las capacidades de absorción de las corrientes de mano de obra debido a la aparición del sub-empleo estructural, de una redistribución de los principales centros de gravedad de las zonas industriales, y de una disminución de las tasas de crecimiento. Esta intensificación se ha manifestado de forma distinta en cada sistema migratorio, pero se ha materializado en dos problemas graves: el de los solicitantes de asilo y los refugiados y el de los inmigrantes en situación irregular.

En una situación de desequilibrio económico y demográfico entre países desarrollados y países en desarrollo, los candidatos a la emigración intentan recurrir a todos los canales institucionales previstos por un sistema determinado. Las capacidades de control globalmente a los candidatos a la entrada, y de absorbentes a través de los canales existentes sin desnaturalizar dichos canales son mayores en el sistema de poblamiento que en el sistema de las migraciones laborales. El sistema de instalación duradera (caso nº 3), se sitúa entre ambos, debido, sobre todo, a las posibilidades ofrecidas por las regularizaciones. En los sistemas de inmigración laboral, en efecto, una vez aplicada la suspensión de los ingresos a través del canal principal, los candidatos recurren más de lo normal a las posibilidades ofrecidas en concepto de reagrupación familiar (de ahí las tentativas de limitar esta última a los inactivos) y de solicitudes de asilo. En un régimen ordinario de intensas entradas de activos, las afluencias de solicitantes de asilo y de refugiados son marginales, y los dispositivos de asistencia permiten asegurar el mantenimiento fuera del mercado de trabajo reglamentado de esos emigrantes "atípicos" durante el período de instrucción de su expediente. Los complementos de ingresos que consiguen éstos con pequeñas actividades no son susceptibles de modificar sustancialmente el régimen general. Pero sí la corriente de solicitantes de asilo se incrementa considerablemente, la cosa cambia. Ya no es posible financiar con fondos públicos el mantenimiento de esos solicitantes de asilo, fuera del mercado de trabajo ordinario para los extranjeros. Así pues, en Alemania, los efectivos de solicitantes de asilo y de refugiados son considerablemente, y se calcula que la carga financiera para el Estado y las administraciones locales asciende a una suma global de entre 7.000 y 35.000 millones de marcos al año (ver K. Marfais, OCDE/GD(93)1(6)). Además, la degradación macroeconómica del mercado del empleo, que fomenta la aparición de formas de trabajo precario, las penurias sectoriales de mano de obra, el desarrollo de la economía sumergida en los países industrializados, ofrecen a estos solicitantes de asilo posibilidades de transformarse en inmigrantes clandestinos. Al mismo tiempo, y cosa que no ocurre en el mercado segmentado y reglamentado, aparecen como

competidores potenciales de los sectores del trabajo nacional más afectados por el paro. La solución a esta tensión es o una reapertura del canal de los ingresos de activos, y por tanto la vuelta al modo de funcionamiento anterior, o bien regularizaciones y naturalizaciones importantes, soluciones que hacen derivar al sistema correspondiente del caso nº 4 al sistema de inmigración de instalación duradera (caso nº 3). Pero en un sistema de migraciones de trabajo temporal, la cuestión de la integración en realidad no se plantea. La no integración a largo plazo de la población extranjera es una garantía de la aceptación por parte de la población autóctona de convivir con extranjeros que no son sus competidores directos en el mismo mercado de trabajo. Desde luego, Alemania ha flexibilizado las condiciones de naturalización para los jóvenes que llevan 8 años residiendo en el país, y para quienes llevan 15 años residiendo en él, pero aunque estas naturalizaciones constituyen una ruptura con respecto al sistema de inmigraciones temporales, de momento no se espera que desempeñen un papel determinante.

Los países donde predomina el sistema de inmigración de instalación duradera han experimentado idénticas dificultades imputables a la importancia formal otorgada a la situación del mercado del empleo y al sistema de los permisos de trabajo. La persistencia del cierre oficial a entradas de nuevos activos y el bloqueo de los procedimientos de regularización han provocado que los inmigrantes recurran a otros canales disponibles, los de las entradas como turistas, solicitantes de asilo, familiares o estudiantes. Pero la dirección dominante de las políticas migratorias, independientemente de sus orientaciones políticas, ha reflejado la índole mixta del régimen migratorio. Por un lado, una lógica integracionista y de poblamiento ha intentado simplificar los sistemas de tarjeta de residencia y de trabajo instaurando un acceso más fácil al trabajo elegido libremente, así como a las naturalizaciones, y procediendo varias veces a regularizaciones importantes de los inmigrantes en situación irregular. Por otro lado, una lógica de los flujos y de control del mercado de trabajo ha llevado a abandonar el carácter casi automático de las regularizaciones, y a convertirlas en un procedimiento excepcional. Por otra parte, el intento de estrechar los vínculos entre la reagrupación familiar y la actividad del conyugue es fruto de esa misma lógica. Lo mismo ocurre con la decisión tomada en Francia en 1991, de suprimir, para los solicitantes de asilo, el acceso libre al mercado de trabajo durante el período de instrucción de su expediente. Todas estas medidas son fruto de una lógica coherente con el sistema de las inmigraciones temporales correspondiente al caso nº 4.

c) Hacia una crisis de los modelos dominantes?

Los factores que han fomentado la adopción de este tipo de medidas - a falta de una aplicación siempre estricta y eficaz - no son fruto de una ausencia de modelo de integración, como en el sistema de inmigración laboral, sino de una crisis específica del modelo de asimilación individual. En un sistema de integración, del cual Francia constituye casi el ejemplo ideal, el objetivo de absorción de población resulta compatible con el marco formal de inmigración temporal de mano de obra debido a la importancia de las naturalizaciones y regularizaciones por una parte, pero también debido a la fuerte coherencia del modelo cultural en el pasado. El emigrante pasa por una criba de unos quince años de régimen de migración laboral, a menudo atenuado en comparación con el régimen de los países de inmigración temporal, pero al cabo de ese plazo (y a veces antes), en caso de naturalización se le ofrece un acceso sin restricciones al conjunto de las funciones cívicas y políticas. No existe un procedimiento de integración intermedio, como por ejemplo el derecho al voto a nivel local. Pero sí este marco cultural se desmorona, en especial porque la democratización de la instrucción hace

que la homogeneización resulte más difícil que para una élite restringida, o porque el pluralismo religioso enoja mal con la concepción de fanatismo que ha imperado hasta entonces, el declive del modelo asilado se vive como una crisis de identidad.

La coyuntura histórica de unificación comunitaria europea refuerza esta crisis de los modelos de integración mono-cultural. Se percibe que la inmigración de una población extranjera modifica la identidad de la Nación. Se ejercen presiones "de identidad" o "biculturalistas" (en Estados Unidos, que también ha sufrido los embates recurrentes de esas tendencias) a lo largo de su historia, diframos "nativistas") para reclamar la restricción del acceso a las naturalizaciones, o medidas de regreso totalmente irrealistas (tanto a nivel económico, por su impacto en el empleo, como en el plano de un Estado de Derecho que rechaza las soluciones autoritarias). A menudo, las autoridades se sienten tentadas de conceder pólizas apartadas a la opinión pública reafirmando una severidad acrecentada, siguiendo una lógica de control de las corrientes. Esta solución de compromiso sólo es aparente, pues mina las capacidades de adaptación flexible que confieren una gran ventaja al sistema mixto (caso n° 3) comparado con el de las migraciones laborales temporales.

Aunque la lógica de un sistema siempre es más fuerte que las políticas migratorias, que no pueden actuar mucho tiempo eficazmente a contra-corriente, el hecho de volver más precaria la situación del solicitante de asilo sometido al régimen ordinario de ingresos regulares de nuevos trabajadores extranjeros sólo reducirá marginalmente el número de aspirantes a esa puerta de entrada. Pero cualquier afluencia bruta de personas desplazadas, como ya ha ocurrido en Europa Occidental con la fragmentación de la antigua Yugoslavia, podría volver a poner en tela de juicio los efectos de dichas restricciones. Por otra parte, existe el riesgo de que el número de clandestinos aumente otro tanto, pues los solicitantes de asilo desestimados no son sistemáticamente repatriados. Esos clandestinos alimentarán los segmentos más desfavorecidos del mercado de trabajo. Ese mecanismo, que ya se ha producido en Austria, a partir del momento en que los solicitantes de asilo ya no se limitaban a transitar por dicho país, sino que se quedaban en él, ha llevado a las autoridades a autorizar el acceso al mercado de trabajo regular a los solicitantes de asilo (ver G. Biffi, OCDE/GD(93)14).

Reforzar el carácter liberal de las naturalizaciones, y favorecer la participación política a nivel local son soluciones que concuerdan mucho mejor con la lógica de este tipo de sistema. Algunos países han tomado medidas que van en esa senda, en especial los Países Bajos, Suecia, y el Reino Unido. Pero como tienen un régimen de ingreso directo y formalmente subordinado a la situación del mercado de trabajo, salvo las excepciones humanitarias de los refugiados, el conjunto de países que tienen un sistema de instalación directa no reconocen suficientemente la indudable dimensión de población que reviste la inmigración.

Quiere decir esto que los países de inmigración definitiva (caso n° 2) no sufren tensiones y no han desarrollado políticas migratorias, replanteadas al quíbrito interno de su sistema? No. Pero, globalmente, y por varios motivos, ese régimen ha resistido mejor los desafíos de las migraciones actuales. El sistema de inmigración de población sigue siendo un sistema abierto, la puerta de entrada principal no está cerrada. Por lo tanto, resulta más fácil canalizar la presión en un régimen de abertura, pues la mayor parte de los países que entran en ese modelo tienen una larga tradición de política confrontada a corrientes muy importantes. Dado que los parámetros fundamentales de la admisión no están estrechamente vinculados a la situación del mercado de trabajo en su conjunto, la degradación cualitativa del mercado de trabajo no ha producido finalmente efectos restrictivos.

En cuanto a la instauración de cuotas suplementarias para las personas desplazadas, que huyen de un régimen comunista, de una

dictadura, o de las guerras civiles, no ha creado los mismos problemas que en Europa. Los refugiados que gozan de la entrada dentro de los límites de las cuotas previstos reciben el mismo estatus que los demás titulares de permisos de inmigración definitiva. Por otra parte, existe una cierta flexibilidad de acogida de los refugiados por parte de organismos privados, o incluso familias, en Canadá, por ejemplo (ver Empleo e Inmigración en Canadá, OCDE/GD(93)29).

El último elemento que diferencia el sistema de inmigración de poblamiento de los dos últimos, es que la política migratoria es objeto de largos debates recurrentes, y de un control parlamentario muy profundo. Las posiciones "nativistas" de protección del inglés como idioma oficial o proteccionistas del empleo nacional han sido objeto de amplias discusiones, y de auditorias de expertos y de representantes de las organizaciones socio-profesionales.

Sin embargo, pese a la importancia de la abertura definida claramente por las cuotas globales anunciadas de antemano, la demanda emanada de emigrantes económicos o de otros sistemas, hacen fuerte, que estos países, al igual que los de otros sistemas, hacen frente a una nueva ola de inmigración clandestina desde hace casi quince años. No es casual que los mayores contingentes de inmigrantes en situación irregular estén concentrados a orillas de la frontera terrestre y marítima de Estados Unidos con México y la Cuernavaca del Caribe. La presencia de estas corrientes de inmigración incontrolada ha suscitado controversias sobre su efecto en el mercado de trabajo. ¿Deprimen el nivel de salarios de los otomados, y en especial de las minorías? ¿Se producen a expensas de la creación de empleos para los autóctonos? ¿Qué efectos surten sobre el gasto público, comparados con las transferencias sociales que reciben? Son preguntas que ya se plantearon con respecto a la inmigración legal. Las autoridades americanas han optado por criterios de legislación que tienden a la amnistía para los ilegales, quienes, para acceder a la categoría de trabajador permanente sólo deberán probar la continuidad de su presencia en territorio americano, y no la ocupación de un empleo estable o la posesión de un contrato de trabajo. Con ello se mantuvieron fijos a la lógica del modelo de instalación definitiva en el cual los inmigrantes permanentes obtienen de una vez por todas la autorización a trabajar en Estados Unidos como cualquier ciudadano del país. Los inmigrantes temporales no han sido autorizados a trabajar, excepto algunas categorías. Pero el número de estos últimos aumenta año tras año, y, en el caso de Canadá y de Australia, aporta una gran flexibilidad al mercado de trabajo.

La introducción de sanciones a los empresarios, que fue objeto de una larga controversia, corresponde a una lógica más europea, aunque su forma sea la de la aplicación de las normas federales sobre los salarios, las condiciones de trabajo y la ausencia de discriminación. En efecto, la RCA de 1986 instaura para los empresarios el delito de contratación de trabajadores en situación irregular. Se han creado sanciones contra los empresarios, que ahora están obligados a rellenar un formulario de contratación específico para los trabajadores inmigrantes, tras haber comprobado si están autorizados a trabajar. Esta última cláusula, que renueva constantemente el control sobre el inmigrante después de cruzar la frontera, y se lleva a cabo en el seno de la empresa, era doblemente contraria a la lógica liberal del sistema americano. Los empresarios se quejaban de tener que desempeñar una labor policial. La ley está estrechamente vigilada por las minorías hispanas, que temen el efecto discriminatorio que podría sufrir. La *Immigration Act* del 29 de noviembre de 1990 ha limitado, en principio, esta obligación de comprobación de la regularidad de los papeles, con excepción de las organizaciones agrícolas y los empresarios agrícolas (ver J. Fraser, OCDE/GD(93)22).

Hasta ahora, la aplicación de la ley ha resultado decepcionante: al parecer más del 40% de las empresas siguen sin estar en regla, en especial las pequeñas empresas, que son precisamente las que más

recorran al empleo de ilegales. En cuanto a las esperanzas del Congreso de lograr que las empresas elevaran sustancialmente el salario de los empleos otorgados a los inmigrantes regularizados y de eliminar la inmigración ilegal, han resultado ser demasiado optimistas. Además, tratar de eliminar a los clandestinos de forma bastante similar a la experiencia europea en el marco del sistema de inmigración de poblamiento constituiría un objetivo difícilmente alcanzable, vista la escasa eficacia de ese tipo de legislación en Europa, debido sobre todo a la extensión de la sub-contratación y al desarrollo de la economía sumergida.

Al igual que en Europa, el imperativo de crear empleo (incluso recurriendo a migraciones clandestinas) parece ser más poderoso que el imperativo de control o que la protección del empleo nacional. Además, una parte importante de los ilegales (sobre todo hispanos), incluidas familias instaladas desde hace años en Estados Unidos, figuran en las listas de espera de varios años de las categorías no prioritarias de la preferencia familiar. Esos ilegales se adelantaron a su turno, lo cual les permite, entre otras cosas, ir aprendiendo inglés. En cierto modo, el procedimiento ordinario y legal de la inmigración por preferencia familiar está funcionando como una regularización constante de una parte de los inmigrantes que ya están instalados.

Recientemente, los países de inmigración definitiva, y muy especialmente los Estados Unidos, han procurado desarrollar una política de prospección de mano de obra calificada, para colmar las penurias sectoriales. Dentro de los límites de las cuotas, junto a las preferencias familiares, han introducido o reforzado vacantes para trabajadores especiales, o particularmente cualificados. El aspecto entropico de la ley reside en el hecho de que establece una comprobación previa para asegurarse de que no hay trabajadores nacionales disponibles para esos empleos. ¿Cómo llevar a cabo concretamente esa comprobación? La experiencia europea demuestra que con frecuencia es más teórica que práctica. Pero al mismo tiempo, el sistema de inmigración definitiva conserva ciertos derechos, pues algunas de las personas admitidas a título especial por motivo de trabajo podrán convertirse al cabo de cuatro años de residencia en inmigrantes permanentes, y obtener la autorización para traspasar a su familia.

El debate sobre el acceso de los clandestinos al sistema de protección social y su coste para las colectividades locales y federales en Estados Unidos refleja en cierta medida las mismas tensiones del momento ante la tentación de las soluciones europeas. A algunos les podría parecer que un control centralizado de los beneficiarios de las prestaciones, y una comprobación informativa de las afiliaciones a la seguridad es la clave del control de los clandestinos fuera de las empresas. La generalización de la cobertura social al conjunto de los americanos seguramente inducirá una homogeneización de los procedimientos de afiliación, pero existe la posibilidad de que la centralización de los datos relativos a los inmigrantes permanentes se perciba como un control intolerable y contrario a las libertades constitucionales.

La tabla 3 recapitula los resultados y las características principales de los tres componentes de la política migratoria en función de los tres tipos de sistemas migratorios.

Conclusiones

Ventajas e inconvenientes de los principales sistemas migratorios examinados

Hemos intentado demostrar que la lógica específica de los tres grandes sistemas migratorios en los que se podía dividir a los países de la OCDE se ha mantenido coherente pese a las inflexiones sensibiles de sus respectivas políticas en función de la coyuntura mundial, caracterizada por una aceleración de las corrientes de entrada

de mano de obra corriente y la reagrupación familiar, así como de la afluencia de solicitantes de asilo, y por una sensible intensificación de la inmigración de mano de obra altamente cualificada.

Cada uno de estos sistemas tiene ventajas e inconvenientes con frecuencia opuestos, cosa que vuelve en gran parte ilusorias las estrategias consistentes en querer acumular los aspectos positivos de cada uno de ellos sin tener que asumir por ello sus inconvenientes. Así pues, el sistema de inmigración de poblamiento presenta un carácter globalizador, una estabilidad a largo plazo y una flexibilidad en la absorción de las influencias de las grandes tendencias que afectan al fenómeno migratorio a escala mundial. Sus características le permiten situarse en el "tercer nivel" del trayecto migratorio, posición más cómoda que la de los países "campa" o "trampolim". La experiencia más que centenario de las migraciones y su aspecto constitucional conferen a las políticas migratorias una claridad, una legitimidad y un carácter más democrático que en los países de instalación directa (caso n° 3) o de inmigraciones de mano de obra (caso n° 4). En estos últimos, la política migratoria corresponde más a la autoridad administrativa del Estado o a los agentes sociales (para el caso de Austria, ver G. Biffi, OCDE/GD(93)14) que al poder legislativo.

La eficacia a largo plazo de los sistemas de migraciones de poblamiento tiene evidentemente la contigüidad de una gran inercia de los procesos de decisión. Por lo general, la modificación de las leyes que rigen la inmigración se prolonga durante varias legislaturas y es motivo de debates casi constitucionales. El contra-poder de los grupos de presión, y en especial de las minorías y de las comunidades previamente constituidas, filtra cualquier objetivo coyuntural de mano de obra. Las rápidas transformaciones del mercado de trabajo y las inversiones del ciclo económico no pueden ser objeto de ajustes inmediatos de la política migratoria. La mayor parte de las corrientes de entrada están constituidas por cónyuges y miembros de familias reclamados, o por nuevos inmigrantes adaptados, y resultan difícilmente modulables cuantitativa o cualitativamente a corto plazo.

En caso de exceder importante de la oferta internacional de candidatos, la objetividad y la precisión de los métodos de selección de las categorías de inmigrantes sujetos a cuotas o condiciones crean listas de espera de varios años, que alimentan la inmigración clandestina. Hace poco, Australia ha intentado responder a esta dificultad desdoblando el procedimiento de selección entre, por una parte, una administrabilidad que permite acceder a una reserva utilizable en caso de vacantes no cubiertas por las cuotas de las diversas categorías y, por otra parte, una admisión definitiva (ver V. McKelghon, OCDE/GD(93)27).

Cabe ser escéptico sobre la posibilidad de los sistemas de poblamiento de conseguir una colocación administrativa muy controlada de la mano de obra en el mercado de trabajo. Canadá y Australia, que presentan ambiciosos programas en este ámbito, tropiezan con dificultades resultantes de las diversas formas de movilidad geográfica y sectorial, e incluso de una re-emigración hacia Estados Unidos. En cambio, los éxitos de las políticas de integración pueden basarse en gran medida en los intermediarios comunitarios, en el régimen muy liberal de acceso a los derechos civiles y políticos y en la fuerte movilidad ascendente, sancionada por el éxito económico. Ya sean mono-culturales (Australia, Estados Unidos) o bi-culturales (Canadá) (ver Empleo e Inmigración en Canadá, OCDE/GD(93)24), los modelos de integración de los países de poblamiento parecen responder menos a un contenido explícito que a la participación de los recién llegados en la construcción de países "nuevos".

Por el contrario, los sistemas de migraciones laborales presentan la ventaja de poder responder rápidamente y de forma selectiva a los cambios de la coyuntura económica y a tensiones sectoriales en el mercado del empleo. Las consideraciones de integración sólo obstaculizan de forma secundaria la renegociación de acuerdos de

mano de obra, y la modificación de la normativa que rige el régimen de los permisos de trabajo temporales. Concretamente el régimen de inmigración de poblamiento con selección en función de criterios previos, la posibilidad del empleo a nivel global o micro-económico no garantiza al candidato ningún lugar en una lista de espera.

Las incitaciones al regreso y los obstáculos a la reagrupación familiar pueden instaurarse tan libremente como las reanudaciones de flujos. El carácter recurrente de las renovaciones de los permisos de trabajo y de residencia permite un control directo y local de los emigrantes y de la población. La sencillez de la lógica de la intervención administrativa que parece estar a resguardo de los conflictos de competencia entre los diversos ministerios - su eficacia a corto plazo, el carácter limitado de los aspectos derogatorios del estatuto inferiorizado de los inmigrantes comparado con el estatuto ordinario de los demás asalariados o activos, parecen proporcionar a los gobiernos unos grados de libertad que no están dispuestos a abandonar. Los defensores de este sistema están claros: mientras aseguran al inmigrante de primera generación un rápido enriquecimiento, preservando al mismo tiempo su autonomía cultural en una convivencia desigual pero provisional, se consolidan sus aspectos autoritarios, especialmente la exclusión política y cívica que genera. En cambio, cuando el crecimiento económico se agota, cuando las perspectivas de regreso al país de origen disminuyen sensiblemente, cuando la duración de la estancia aumenta y aparecen las segundas generaciones, el modelo adquiere una inestabilidad estructural. En una democracia liberal, tiende a evolucionar hacia el caso n° 3, el de un régimen mixto de instalación duradera. Los propios principios de las democracias representativas comprenden la reabsorción progresiva de la anomalía derogatoria representada por el estatuto de inmigrante temporal, tanto en el mercado de trabajo como en la sociedad, tanto más por cuanto hay buenos motivos para pensar que la interiorización jurídica de los inmigrantes de la primera generación, si se prolonga, contribuye a la constitución de minorías en las generaciones siguientes.

A nivel de la gestión del mercado de trabajo, el sistema de las migraciones temporales presenta un gran inconveniente: en caso de amonioración muy sensible de los flujos, ya sólo puede elegir entre desaparecer, evolucionando hacia un mercado de trabajo sin ningún tipo de discriminación entre los inmigrantes y los demás activos, o reforzar la segmentación del mercado. De hecho, esta doble evolución se ha observado claramente en Europa occidental: por una parte se simplifica y liberalizan los permisos de trabajo y de residencia, pero por otra parte, los clandestinos no regularizados (incluidos los solicitantes de asilo rechazados y no expulsados) se encuentran bloqueados en mercados aún más segmentados que antes de 1975. Por lo tanto, los resultados de los sistemas de inmigración laboral son muy inferiores por lo que a la integración se refiere. Las políticas que intervienen en este marco se encuentran a menudo en vivo.

Resulta más difícil hacer el balance del sistema de inmigración de instalación duradera (caso n° 3). ¿Le permite su carácter mixto beneficiarse de las ventajas de los otros dos sistemas sin sufrir sus inconvenientes?

En efecto, las políticas que se inscriben en este sistema poseen gozar de un alto grado de libertad respecto a las diversas opciones posibles de las preocupaciones de mano de obra y las de poblamiento, o incluso otras más geo-estratégicas. Si el sistema de poblamiento se caracteriza por su estabilidad, y el de las inmigraciones laborales por su inestabilidad estructural, el régimen de instalación de instalación duradera, pese a experimentar cierta fluctuación, tiene la ventaja de adaptarse a las perturbaciones y de reobrar un equilibrio corrigiendo su trayectoria y reorientando su política con frecuencia.

La dispersión de las competencias entre los diversos órganos administrativos del Estado, y la pluralidad de las racionalidades -a veces contradictorias- que las animan, son elementos necesarios para la decisión, que aparece como una resultante. Este sistema también tiene la ventaja de constituir el punto de llegada de las derivas inestables de los sistemas de migraciones de mano de obra.

El carácter mixto tiene su reverso: a diferencia de los dos sistemas anteriores, que eran claros, resulta complejo, susceptible de una doble lectura en cada etapa. Por otra parte, suscita múltiples reservas mentales por parte de sus actores. Además, se presta poco a un debate público franco que desemboque en decisiones, y aún menos a la adhesión explícita por parte de los inmigrantes. La cuestión de las naturalizaciones y de la reforma del Código de la nacionalidad en Francia es buen ejemplo de ello. No obstante, las virtudes integradoras del sistema de inmigración de instalación duradera en un marco cultural bastante homogéneo son fuertes, sin expresarse por ello de forma tan "ingenua" y eficaz como en el modelo de las inmigraciones de poblamiento. Los mayores defensores del sistema de inmigración de instalación duradera corresponden a la vez a los dos modelos anteriores (casos n° 2 y n° 4). Comparte con el modelo de poblamiento una cierta inercia de reacción a las inflexiones coyunturales y la dificultad para luchar contra la inmigración clandestina. Al igual que el modelo de inmigraciones laborales, está expuesto a los riesgos de exclusión de las segundas generaciones y a su transformación en minorías étnicas. En efecto, al igual que éste, corre el riesgo de acunarse la segmentación de una parte de la inmigración. Esas son las principales ventajas y desventajas de los tres sistemas descritos.

Perspectivas de evolución de los sistemas y políticas migratorios

Las políticas de los países con un sistema migratorio de poblamiento seguro intentando mejorar su velocidad de reacción a las transformaciones del mercado de trabajo, tropiezan no obstante con dos límites muy fuertes. El primero reside en el papel fundamental de las migraciones de carácter familiar, que es muy difícil controlar como una variable del mercado de trabajo (ver G. Jasso y M.R. Rosenzweig, OCDE/GD(93)28). Sin cuestionar el propio principio de la inmigración de poblamiento. El segundo resulta de la presión geo-estratégica de las relaciones internacionales, de cuyas corrientes de refugiados no son más que una de sus formas de expresión. Canadá, Estados Unidos y Australia siguen siendo países de acogida. La apertura es objeto de un amplio consenso.

La situación de los países europeos correspondientes a los otros dos modelos es muy distinta. A los países con una tradición de inmigración de mano de obra (caso n° 4) les afecta la inestabilidad de su sistema, que con el tiempo tiende a evolucionar hacia el modelo de instalación duradera (caso n° 3). Esta transición, que habría podido desarrollarse suavemente en un marco nacional, sin embargo se tiene que realizar en un contexto doblemente perturbado de inmigración económica persistente y de trastornos políticos y geo-estratégicos sin precedentes desde 1945.

Las relaciones entre Europa, el Sur y el Este se han transformado completamente, y las perspectivas de la unificación europea modifican profundamente los instrumentos y el marco nacional dentro del cual se idearon y aplicaron las políticas migratorias. Evidentemente, las transformaciones que se producirán en Alemania serán decisivas, no sólo debido al peso de dicho país en la CE, sino también por su carácter representativo de los problemas que afectan al conjunto de países de inmigración de mano de obra. ¿Cuáles son las inflexiones previsibles en la evolución de las políticas migratorias? Probablemente, una mayor liberalización del acceso

so a la naturalización, y una política de integración cultural y lingüística mucho más activa.

Los países del Sur de Europa, que no tenían política migratoria y han creado una (caso n° 6 ó 4) experimentarían dificultades parecidas. Su normativa recién estrenada parece vacilar entre el modelo de las migraciones temporales y un deslizamiento hacia el modelo de instalación duradera (ver los programas de regularizaciones efectuados desde mediados de los años 80, sobre todo en España e Italia). Confrontados a penurias de mano de obra nacional, en especial las que proceden de su propio Sur, ven, en la aportación de mano de obra africana, asiática o del Este de Europa, un elemento de flexibilidad muy competitivo con respecto a los demás países de la CE. La importancia de su índice de paro global los empuja hacia el antiguo modelo alemán de trabajadores "invitados". Pero al mismo tiempo, factores internos, sobre todo su escaso control administrativo del mercado de trabajo, así como factores externos, en especial la crisis del modelo alemán en el Norte de Europa y la presión geo-estratégica en la cuenca del Mediterráneo y los Balcanes, los empujan hacia una lógica ampliamente ilustrada por el caso francés (caso n° 4). Además de procedimientos de regularización recurrente, se verán abocados a liberalizar en mayor medida el acceso a las naturalizaciones.

Los países que han optado de forma explícita o más discreta por la instalación duradera de los inmigrantes tendrán que afrontar dos grandes dificultades. La primera consiste en la constante pérdida de eficacia del control sobre los inmigrantes que ya están presentes en el mercado de trabajo, y el desafío de la integración social y urbana de las segundas generaciones. La segunda dificultad se refiere a la reanudación de las corrientes migratorias de forma controlada o pasiva. En un contexto de llegada de importantes corrientes de nuevos inmigrantes, el control de éstos se efectuaba con posterioridad a su entrada, a través del mercado de trabajo y del sistema de renovación de los permisos de trabajo. Con la amonioración de la afluencia de activos, salvo en la economía sumergida alimentada por los clandestinos (incluidos los solicitantes de asilo rechazados), no existe un control cualitativo. Para poder efectuarlo, habría que reconocer una apertura y subordenarla a ciertas condiciones de reclutamiento (cualificación, edad, preferencia familiar), a la manera de los países de inmigración de poblamiento.

La vuelta a migraciones "de trabajo con objeto y duración definidos" (por ejemplo proyectos de inmigración-formación para la mano de obra de los países de Europa central y oriental, ver H. Rudolph, OCDE/GD(93)53) tropieza con dificultades prácticas de aplicación y de control. Por otra parte, por ahora estas migraciones temporales sólo afectan a efectivos limitados, y no recogen el consentimiento de todos los agentes sociales. Además, ¿cómo evolucionarían durante los diez próximos años los recién llegados con estatus temporal, comparados con los inmigrantes procedentes de otras migratorias antiguas? La yuxtaposición durante un largo período de tiempo de inmigrantes con existencias diferentes presenta ciertos peligros. Por ejemplo, en Alemania existe un desequilibrio entre una lógica de naturalización muy lenta, otorgada a efectivos limitados pertenecientes a las olas migratorias más antiguas, y una atribución automática de la nacionalidad a poblaciones a veces poco integradas (sobre todo por su estatus económico) pero que son de origen alemán, sin que dominen forzadamente por ello el idioma alemán.

Si nos atenemos a las inflexiones recientes de las políticas migratorias en los países europeos de la OCDE, los Estados pueden adoptar implícita o explícitamente el sistema mixto de instalación duradera para definir el régimen de convergencia a través de un estatuto de los inmigrantes en la Comunidad Europea. Encontramos aquí un dilema que sitúa a las políticas públicas ante el inicio de un círculo vicioso. Los objetivos de integración duradera de los inmigrantes, cuya urgencia se ha manifestado varias veces, conducen a vacilar al sistema de permisos de trabajo y de residencia de parte de su sustancia económica

ca, a saber la capacidad de compartimentar el mercado de trabajo. En efecto, el ritmo de las regularizaciones aumenta, al igual que el de las naturalizaciones. Pero en un período de amonioración de la actividad económica y de nivel de paro elevado, se tropieza con una reacción "nacionalista" que se queda del debilitamiento de la capacidad de asimilación de identidad, y que pretende proteger el empleo "nacional", que a resultas de todo ello sufre la competencia de los inmigrantes.

La reafirmación de una compartimentación reforzada del mercado de trabajo entre clandestinos (incluidos los solicitantes de asilo rechazados) por una parte, y los inmigrantes legales y ciudadanos nacionales por otra, a través de una mayor severidad en las regularizaciones o de una revisión restrictiva de los códigos de la nacionalidad evita la perspectiva de una competencia, pero crea fenómenos de exclusión que producen minorías en las generaciones siguientes y exacerbaban los problemas de integración (crisis urbana, desparición del modelo de educación igualitaria).

La solución ofrecida por el sistema de los países de inmigración de instalación de poblamiento consiste en optar por la integración cívica (naturalización automática y rápida en función de criterios expuestos claramente a priori) y en abandonar el régimen de los permisos de trabajo y de residencia modulables indefinidamente en función de la coyuntura económica, régimen que es derogatorio del funcionamiento normal del mercado de trabajo, en favor de una autorización de trabajo sin limitación de profesión, de sector ni de lugar. Todo inmigrante admitido de forma permanente pero que no se ha naturalizado todavía dispone del derecho a colocarse libremente en el mercado de trabajo y goza de todos los derechos que la legislación otorga a los ciudadanos. Esta solución también consiste en conceder, a través de la preferencia familiar, una ventaja a las nacionalidades o etnias con mayor implantación y que ya están integradas. Las dificultades de esta solución no son las de un ajuste marginal, una mejor utilización de los recursos dentro de un mismo sistema migratorio, o un aumento de los presupuestos de aplicación de una normativa. Son las de un cambio de paradigma y, lo que es más, de un cambio en caliente, en pleno período de mutaciones. Evidentemente, la crisis de procedimiento de la construcción europea, que crea una "nueva frontera" para la cifricación de la CE, podría constituir un marco propicio para este tipo de revisión estratégica.

Pero para Europa, así como para el Continente Americano o Australiano, está claro que no se puede esperar de las políticas migratorias resultados desmesurados. Las políticas migratorias más liberales no podrían resolver los problemas de integración de las minorías, de discriminación, de crisis urbana y de sub-empleo. Bastaría con que no los agravara a la larga. Lo mejor que cabe esperar de las políticas migratorias es que se inserten de forma coherente con los problemas de reducción de las desigualdades y de mejora del empleo.

Por otra parte, las políticas migratorias más severas y más dotadas de medios de control y de represión en la entrada y dentro de los países desarrollados no podrán atajar los factores decisivos que alimentan la emigración. Sólo los programas de cooperación y de desarrollo pueden actuar en el origen de las migraciones internacionales, que tratan de reducir el sub-desarrollo económico y político. Es claro, por ejemplo, que los acuerdos de asociación de los países africanos y del Este de Europa con la CE, o que la constitución de un conjunto México/USA/Canadá podrían modificar globalmente a largo plazo la índole y la intensidad de las corrientes migratorias, sean cuales sean los sistemas y las políticas de los países de acogida de la inmigración.

Yvan Moulier Boutang, Instituto de Estudios Políticos de París
Dimitrios Papademetriou, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

TABLA 1 - Principales sistemas migratorios internacionales

Régimen principal	Régimen secundario	Denominación	Ejemplos de países incluidos
1. Poblamiento	Poblamiento	País de colonización	USA (1789/1922), Brasil
2. Poblamiento	Mano de obra	País de inmigración (instalación definitiva)	USA, Canadá, Australia, República Sudafricana
3. Mano de obra	Poblamiento	País de instalación definitiva	Francia, Bélgica, Suecia, Países Bajos
4. Mano de obra	Mano de obra	País de empujadores "periféricos"	Alemania, Austria, Suiza (España, Italia, Grecia y Portugal desde principios de los 80's)
5. Cierre	Poblamiento	País de regreso	Israel
6. Cierre	Mano de obra	País de minorías étnicas o de inmigración reciente	Reino Unido hasta 1971, Japón (España, Italia, Grecia, Portugal hasta principios de los 80's)

TABLA 2 - Secuencias de los componentes de la política migratoria por orden de determinación real según los tres tipos dominantes de sistemas migratorios

Índice del sistema	COMPONENTES DE LA POLÍTICA		
	Selección en la entrada	Gestión de la población	Integración de la población activa
Sistema de poblamiento (caso n° 2)	2	3	1
Sistema de instalación definitiva (caso n° 3)	3	1	2
Migraciones laborales (caso n° 4)	2	1	3

TABLA 3. Resultado de las políticas migratorias según los tres sistemas migratorios dominantes en los países de la OCDE

Tipo de sistema	Migración de poblamiento - caso n° 2	Instalación definitiva - caso n° 3	Migración laboral - caso n° 4
Ejemplos de países implicados	Estados Unidos, Canadá, Australia	Francia, Bélgica, Países Bajos, Suecia	Alemania, Austria, Suiza
Características de la estructura	Constitucional	Real, bajo ciertas condiciones	Condicional
Selección en la entrada	Indicada en ante MUY FUERTE sobre la población global, cuotas, preferencia familiar	Indicada ex post MEDIANA O DEBIL sobre las cuotas, pero estatutos regulatorios y regularizaciones	Indicada ex post o ex ante FUERTE sobre cuotas pero estatutos derogatorios
Modo de control dominante	En la entrada	Control a nivel nacional Control recurrente	Control local y federal o confederal Control recurrente
Políticas de mano de obra	DEBIL Y DERIVADA Autoconocimiento en el mercado, Inoponibilidad del empleo, Un sólo título permanente, Movilidad posible a corto plazo.	PUERTE Colocación administrativa (sujeto a colocación limitada) Oponibilidad del empleo, Pluralidad de permisos de trabajo y residencia Eliminación progresiva y casi automática (para ciertas categorías) de las restricciones a la movilidad	MUY FUERTE Reconocición precisa Oponibilidad del empleo Pluralidad de permisos de trabajo y residencia Eliminación lenta o discrecional de las restricciones a la movilidad
Integración	Previsiva y a veces organizada desde el inicio del proceso migratorio Pluri-étnica Integración civil breve Naturalización posible rápidamente (1ª generación)	No prevista explícitamente, pero organizada durante la estancia. Asimilacionista e individualista Integración cívica larga Naturalización limitada (derecho del suelo y derecho de sangre)	No prevista explícitamente. Cohesionistas Integración cívica muy larga Naturalización restringida (derecho de sangre)
Ventaja principal de los sistemas	La política migratoria se debate públicamente	Se puede reorientar la política	Factibilidad económica y control directo de los inmigrantes
Problemas dominantes	Hechos vinculados a la inmigración de poblamiento Impagos cuantitativos limitados a corto plazo Dificultades de hecho contra la inmigración clandestina (DEUO)	Deriva hacia el modo de poblamiento (instalación definitiva) Constitución de minorías Refuerzo de la segmentación del mercado en caso de régimen de introducción débil.	Inestabilidad estructural a largo plazo. Constitución de minorías Refuerzo de la segmentación del mercado en caso de régimen de introducción débil.
Grado de libertad de las políticas respecto al sistema migratorio	Mediano Importancia de los contra-poderes y grupos de presión	Fuerte a nivel nacional y local Prioridad de racionalidades administrativas de los organismos del Estado	Débil a nivel federal y local