

notes

internacionals

CIDOB

83
ENERO
2014

RETOS DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN ESPAÑOLA ANTE EL CAMBIO DE CICLO

Héctor Cebolla Boado, profesor del Departamento de Sociología II, UNED
Gemma Pinyol Jiménez, investigadora asociada, GRITIM-UPF,
e investigadora asociada, CIDOB

Logros y defectos

La crisis económica ha obligado a España a madurar como país receptor de inmigración, al enfrentarla en una situación en la que, por primera vez, coincidían inmigración y desempleo. El contexto económico ha reconfigurado la realidad migratoria y también su comprensión, planteando cuestiones que, hasta la fecha, parecían inmutables, como el vínculo de la inmigración al mercado de trabajo español. La opción del retorno, como ya había pasado en el resto de Europa durante la crisis de los setenta, parece configurarse como una opción minoritaria o, en todo caso, menor de lo que cabría esperar si la presencia de inmigrantes en España sólo respondiera a la coyuntura del mercado laboral o si el contingente de inmigrante no tuviera suficiente arraigo en su nueva sociedad de residencia.

Resulta paradójico que, a pesar de la experiencia de nuestros socios europeos receptores de inmigración, la sociedad española y sus élites políticas hayan convertido el retorno en una especie de esperanza blanca, o en un mecanismo de ajuste automático de los excedentes de mano de obra en una situación de alto desempleo. De

igual manera que Alemania o Francia se sorprendieron del fracaso de sus políticas de inmigración cero en los setenta, e incluso vieron como crecían las cifras de entrada de inmigrantes por la vía de la reagrupación familiar, España confirma ahora que el ajuste de flujos de entrada y salida y la situación del mercado de trabajo no están sincronizados. Resulta ahora evidente lo que la experiencia previa sugería como un principio ordenador de la política migratoria: los flujos no pueden estar vinculados únicamente a la demanda de mano de obra por parte de agentes privados.

España se dio a sí misma un marco legal altamente restrictivo para la entrada de trabajadores extranjeros, y poco realista para garantizar su residencia regular y su integración en sentido amplio. La crisis económica cambiará radicalmente la política y el modelo de inmigración del país de forma aún poco predecible.

El retorno ni se está produciendo en la magnitud que se cree, ni puede (ni debe) ser presentado como un mecanismo de ajuste del desequilibrio en el que se encuentra el mercado laboral español.

Los españoles, y sus dirigentes, no han sido conscientes de las alabanzas que el modelo de extensión de derechos sociales, incluso para los inmigrantes en situación irregular, ha tenido entre los académicos especializados en política de integración. Resulta además destacable el escaso conflicto electoral que ha habido en los debates sobre inmigración en España (y en concreto en el ámbito estatal y autonómico).

Los acuerdos de España con terceros países son un modelo de éxito en la creación de herramientas de gobernanza internacional de las migraciones.

Las fronteras exteriores de la UE deben ser entendidas como tales y no como propias de un país concreto. Los nacionales de terceros países deben encontrarse con los mismos criterios sea cual sea su punto de acceso al territorio Schengen.

El discurso más deseable para garantizar la cohesión social es aquel que ponga el énfasis en la diversidad, asumiendo que es un elemento consustancial de las sociedades modernas.

Desde el año 2000, los gobiernos españoles han actuado reactivamente ante la insaciable demanda de mano de obra por parte de sectores productivos en expansión. No se analizaron las necesidades reales que impulsaban esa demanda, ni las condiciones en las que se hacía la misma, sino que se permitió que esta demanda se convirtiera en la clave angular del sistema. En cambio, no se han establecido instrumentos ni mecanismos pro-activos que configuren principios ordenadores básicos de toda política de inmigración, a saber: mecanismos creíbles de entrada y permanencia regular, normas básicas de justicia social y de regulación del mercado laboral.

Con ello, no queremos decir que el modelo español de inmigración merezca una enmienda a la totalidad: de hecho, se ha configurado como un modelo exitoso en muchos aspectos, entre los que destaca la integración de un número notable de personas extranjeras en un periodo de tiempo insólitamente corto. Este documento analiza las virtudes y los defectos de un modelo de inmigración que por la vía de los hechos consumados, ha quedado obsoleto y debe ser retocado manteniendo sus logros y corrigiendo sus defectos. Como en otros aspectos, la crisis puede ser una buena ocasión para evaluar instrumentos ya en uso y planificar de forma racional una política pública de inmigración que sincronice las necesidades del mercado laboral y las expectativas de cohesión social.

¿Qué se ha hecho mal?

Aunque la intención fuera loable, los primeros instrumentos de regulación de los flujos migratorios en España se inspiraron erróneamente en aquellos que estaban en vigor en algunos de nuestros vecinos europeos, que vivían realidades migratorias radicalmente distintas. Con el objetivo de converger con otros países europeos, España reprodujo su regulación de la inmigración (en aquellos años conocida como extranjería) siguiendo las normas de países que ya habían recibido intensos flujos y habían constatado que inmigración y desempleo eran realidades

La crisis puede ser una buena ocasión para evaluar instrumentos ya en uso y planificar de forma racional una política pública de inmigración que sincronice las necesidades del mercado laboral y las expectativas de cohesión social.

compatibles. Así, desde 1985 y hasta el año 2000, España se dio a sí misma un marco legal altamente restrictivo para la entrada de trabajadores extranjeros, y poco realista para garantizar su residencia regular y su integración en sentido amplio. Cuando el objetivo de la norma regulatoria debería haber sido ordenar los flujos migratorios que potencialmente se dirigieran a España, las administraciones competentes asumieron como propio el objetivo de frenar la entrada de extranjeros, estuvieran éstos en situación de tránsito hacia otros destinos europeos o tuvieran España como destino final. ¿Qué consecuencias tuvo esta falta de sintonía entre objetivos y herramientas regulatorias?

1. Desequilibrio en la asunción de costes y beneficios entre agentes privados y el sector público

Desde el año 2000 hasta el 2007, el volumen de entradas de trabajadores extranjeros en España estuvo, de facto, determinado por los intereses empresariales de sectores productivos muy concretos, que requerían mano de obra barata para ocupar puestos de trabajo poco cualificados. Como es sabido, este fue el caso de sectores como la construcción, la agricultura intensiva y algunos segmentos del sector servicios tales como la atención doméstica.

Ante esta situación, las administraciones públicas reaccionaron estableciendo ex post instrumentos que ordenaran un volumen de entrada para todos inesperado. Esta naturaleza reactiva de la regulación española explica su falta de madurez, de previsión y de ajuste con la realidad. Ciertamente es que, muy difícilmente y por más sofisticados o innovadores que fueran los instrumentos, no hubieran podido corregir un error de partida. Un error, cuyo origen está en una rigorista concepción de regulación de los flujos que los vinculaba a las demandas del mercado de trabajo, emulando el modelo predominante en aquellos países europeos que ya habían sido destino de flujos migratorios décadas antes.

Mientras que algunos agentes privados se veían fuertemente beneficiados por este equilibrio, las administraciones públicas –especialmente el mundo local– se vieron obligadas a asumir nuevas competencias, sobre todo en servicios públicos, para acomodar a los recién llegados y garantizar su operatividad en el mercado laboral. Esto no siempre sucedió ni con las dotaciones presupuestarias suficientes, ni los recursos o provisiones necesarios.

2. Una débil cultura de la regularidad

Con el fin de saciar la demanda de mano de obra de los pujantes sectores productivos que lideraron el crecimiento entre 1995 y 2007, la sociedad española desarrolló una especie de tolerancia a la irregularidad. Con ello queremos decir que ni la opinión pública ni las administraciones implicadas prestaron suficiente atención a la forma

en que los extranjeros accedían al mercado de trabajo; sólo se centraron en el hecho en sí. Esto se ve con mucha claridad en la construcción o en el sector doméstico, donde la regularidad de la fuerza de trabajo se hizo a posteriori o, en algunos casos, no se llegó a hacer hasta que se abrieron procesos específicos para ello (regularizaciones extraordinarias).

Aunque las entradas en el territorio nacional fueron mayoritariamente regulares (al margen de lo que la prensa reflejara en esos años por su fijación en lo que sucedía en la frontera Sur), el acceso al mercado de trabajo no lo fue. En uno de los países que más entradas de turistas recibe al año, muchos trabajadores extranjeros utilizaron el visado de turista como vía de acceso al país, aunque la irregularidad estuviera a sólo tres meses vista. Ésta es la irregularidad sobrevenida en la que incurrieron quienes entrando regularmente fueron contratados de manera irregular en la potente economía sumergida española al auspicio de la poca edificante cultura empresarial que predominaba en algunos sectores productivos. También aquí, la administración actuó de manera reactiva abriendo cauces extraordinarios como los procesos de regularización, o no tan extraordinarios como el arraigo, para hacer emerger las enormes bolsas de irregularidad que ahondaban en la desigualdad social y en la vulnerabilidad de forma intolerable. Los

trabajadores irregulares se insertaron ineludiblemente en un mercado laboral ya ampliamente creador de desigualdad por lo segmentado de las condiciones laborales y la estabilidad en el empleo, amplificando así desigualdades ya inherentes a nuestro mercado de trabajo.

Como consecuencia de todo ello, la irregularidad formó parte esencial del modelo de inmigración de España. Administraciones y sociedad civil (partidos, ONGs, académicos y medios de comunicación) acabaron asumiendo la irregularidad como un simple estadio en el proceso que, de forma estandarizada, seguían los trabajadores extranjeros tras su llegada a España. Esta concepción ha perdurado, aun cuando las cifras de irregularidad han descendido notablemente en los últimos años.

3. Sufriendo la desinformación: un juicio a la política y no al mercado

Aunque las bases de todo este modelo se encontraban en (1) un cierto tipo de cultura empresarial; (2) la expansión de ciertos sectores productivos y (3) la reacción *ex post* de las administraciones públicas, la sociedad española culpó de forma sistemática a los partidos mayoritarios del desequilibrio generado. Así, las encuestas de opinión más fiables (por ejemplo, las del Centro de Investigación Sociológicas) muestran cómo la política de inmigración era la peor valorada de entre las más centrales a la actividad de Gobierno. Aun sin querer exculpar a los responsables políticos de este desorden percibido, la sociedad civil ha sido poco crítica con el comportamiento de los agentes privados y, en general, poco consciente de la responsabilidad compartida. Quizás uno de los mejores ejemplos de la desinformación que predomina en relación con la inmigración en España es el absurdo tratamiento que el tema de retorno recibe en el debate público: tal y como señalábamos al principio, ni se está produciendo en la magnitud que se cree, ni puede (ni debe) ser presentado como un mecanismo de ajuste del desequilibrio en el que se encuentra el mercado laboral español.

Tanto es así, que ante cambios de rumbo que sustantivamente mejoraban la gestión de la inmigración (como veremos más adelante), la valoración general sobre la política de inmigración se ha mantenido tozudamente negativa.

¿Qué se ha hecho bien?

Es importante destacar que algunos (no pocos) datos, demuestran que el modelo de inmigración español es más que todo lo anteriormente mostrado. Por ello, en este apartado explicamos algunos de los aspectos positivos que no han sido suficientemente destacados y que, en la medida de lo posible, deberían ser salvaguardados en el futuro.

1. La opinión pública española ha demostrado un notable grado de madurez

Aunque la percepción que los españoles tienen sobre la política de inmigración sea negativa, el hecho es que pocas sociedades pueden presumir de haber encajado, sin conflictividad destacable, un aumento del contingente de extranjeros (o nacidos en el extranjero) tan importante como el que ha recibido España. Sólo algunos países en el mundo, como los Emiratos Árabes Unidos, recibieron en la década pasada un volumen de inmigrantes tan elevado en relación con su población autóctona. Según las encuestas del CIS, para la mayoría de los españoles la inmigración sólo ha sido un problema general de forma coyuntural, pero no sostenido en el tiempo, y nunca un problema personal. Aunque la xenofobia haya ido en aumento, o las encuestas la camuflen en mayor o menor medida, la realidad es que el grado de conflictividad social vinculado a la inmigración ha sido muy bajo (especialmente en comparación con otros países europeos). Sin negar la existencia de dinámicas a erradicar, episodios verdaderamente conflictivos y de mayor trascendencia social, éstos han sido la excepción (el ejemplo paradigmático de uno de estos sucesos es el caso de las revueltas en El Ejido, que tuvieron lugar a finales de los noventa). Y esta realidad se ha producido a pesar de que en España falten mecanismos de control en la lucha contra la discriminación y la xenofobia.

La sociedad española desarrolló una especie de tolerancia a la irregularidad y ésta se convirtió en parte esencial del modelo de inmigración de España. La sociedad civil ha sido poco crítica con el comportamiento de los agentes privados y, en general, poco consciente de la responsabilidad compartida.

2. La integración pragmática como buena práctica política

Una de las grandes paradojas del modelo de inmigración español es su éxito en los resultados de la incorporación de los inmigrantes sin haber articulado un discurso público dominante sobre la integración. Algunos países han desarrollado modelos explícitos de integración con farragosos y diversos debates intelectuales sobre asimilación, multiculturalismo, segregación social de los inmigrantes y de las minorías étnicas o *melting pots*, que han inundado la esfera pública. Sin embargo, España ha optado por un modelo pragmático de integración.

Los inmigrantes y sus familias han accedido en pie de igualdad a los servicios públicos de los que ya se beneficiaban el conjunto de la población, tal vez sin mucho debate teórico de fondo, pero con resultados altamente satisfactorios, hasta que la actual crisis económica ha abierto nuevos debates. Los españoles, y sus dirigentes, no han sido conscientes de las alabanzas que el modelo de extensión de derechos sociales, incluso para los inmigrantes en situación irregular, ha tenido entre los académicos especializados en política de integración. Ningún otro

país ha sido tan generoso al normalizar el acceso a la educación y a la sanidad a los extranjeros en general. Los índices comparativos de las políticas de integración (como MIPEX) así lo confirman¹. No es discutible que el resultado de todo esto haya sido un gran éxito de la sociedad en su conjunto, y del mundo local en particular. Resulta además destacable el escaso conflicto electoral que ha habido en los debates sobre inmigración en España (y en concreto en el ámbito estatal y autonómico).

Este éxito, que de hecho ha garantizado la cohesión social y la falta de conflictos antes señalados, no ha sido suficientemente reconocido ni por los socios europeos, ni, sobre todo, por determinados países emisores de inmigración. Este es el caso, en particular, de América Latina, donde la imagen de España como receptor de inmigración ha sido duramente criticada desde el desconocimiento de la excepcionalidad española.

3. La política de inmigración como instrumento de política exterior

Siguiendo la lógica marcada por la Comisión Europea en 2005, España ha establecido una red de instrumentos y acciones destinados a vincular la gestión de los flujos migratorios que recibía con los países emisores de los mismos. Se convirtió así en la avanzadilla europea en esta materia

Aunque la xenofobia haya ido en aumento, la realidad es que el grado de conflictividad social vinculado a la inmigración ha sido muy bajo (especialmente en comparación con otros países europeos).

de importancia capital para la ordenada regulación de los flujos en el corto, medio y largo plazo.

Uno de los éxitos de España en este terreno es la creación de acuerdos según el principio de 'condicionalidad positiva', es decir, la creación de instrumentos de cooperación al desarrollo condicionada a la gestión corresponsable de los flujos migratorios entre países de origen, tránsito y destino. Aunque el impacto de estas políticas sea difícil de valorar, especialmente en estos momentos en los que los flujos de entrada se han reducido, los acuerdos de España con terceros países son un modelo de éxito en la creación de herramientas de gobernanza internacional de las migraciones.

Retos futuros y nuevas perspectivas ante el cambio de ciclo

Es innegable que la crisis económica que España vive desde 2008 cambiará radicalmente la política y el modelo de inmigración del país de forma aún poco predecible. Este

apartado destaca algunos aspectos que el país debe abordar en los próximos años, aprendiendo de sus errores y de los éxitos de su experiencia anterior.

1. Desarrollo de herramientas precisas en materia de lucha contra la discriminación

Uno de los cambios más importantes que con seguridad surgirán en los próximos años es la percepción de que la competición entre inmigrantes y autóctonos en el mercado laboral tiene vencedores y vencidos. El aumento de los sentimientos anti-inmigración parece ser una constante en la experiencia internacional cuando el empleo (o los recursos públicos) se convierten en un bien escaso. Es imprescindible que España desarrolle una verdadera política de lucha contra la discriminación y la xenofobia, uno de los aspectos en los que sistemáticamente el país ha cosechado peores clasificaciones en las comparaciones internacionales sobre políticas de integración (véase MIPEX).

Aunque esto sea imprescindible, es aún más necesario reconocer que el reto de futuro es la gestión de la diversidad. Esto requiere desarrollar una política de cohesión social cuando sea necesario, fundamentada en las múltiples características diversas que comparten los individuos tales como: desventaja socioeconómica, sexo, orientación sexual, edad, condición de discapacidad, etc. El objetivo debe ser desarrollar políticas de

cohesión social en general, para que las diferencias no se conviertan en desigualdades. Para ello es necesario no sobre-esencializar el estatus migratorio o el origen étnico como única causa de discriminación en una sociedad diversa. Es necesario, "desinmigrar" al inmigrante.

2. Redistribución eficiente y eficaz

En un contexto de recesión como el que vivimos, la provisión de recursos públicos para los servicios sociales es limitada y potencialmente conflictiva. En sintonía con lo dicho en el punto anterior, parece necesario definir criterios universales de acceso a los servicios públicos. Esto no es poner en duda la política de integración o censurar las políticas de discriminación positiva, sino establecer que, como regla general, la renta disponible debe ser el criterio fundamental sobre el que se dé la redistribución necesaria para garantizar la igualdad social.

3. Igualdad en el tratamiento a los extranjeros

Nos hemos referido ya a la necesidad de desarrollar políticas de igualdad entre autóctonos y extranjeros. En la misma línea, España necesita tratar en pie de igualdad a los extranjeros no comunitarios independientemente de su nacionalidad de origen. En su obsesión por privilegiar sus relaciones con América Latina (y otros colectivos más minoritarios que comparten un pasado colonial con España), el Código Civil consagra de forma injustificable una discriminación en toda regla en el acceso a la nacionalidad

1. Véase www.mipex.eu

española. Mientras que los latinoamericanos pueden acceder a la nacionalidad española en dos años (antes incluso que a la residencia de larga duración en la UE), el resto de los ciudadanos no comunitarios deben pasar diez años de residencia legal antes de su naturalización. Es difícil justificar en razones históricas una discriminación que socava el principio de igualdad que creemos que debe regir la política de inmigración e integración en un país actualmente. Sería sencillo subsanar esta desigualdad, estableciendo los cinco años de residencia comunes en la mayor parte de los países europeos para todos los extranjeros no comunitarios que deseen acceder a la nacionalidad española.

4. La política de inmigración no es una política de cooperación

España debe continuar con su reciente tradición de diálogo y cooperación con países terceros en materia de inmigración. Sin embargo, el diálogo con estos países debe ir más allá de lo que concierne a las políticas de ayuda al desarrollo. Esto tiene un impacto claro en la necesidad de desmantelar toda una serie de acciones destinadas a responsabilizar a los inmigrantes del desarrollo de sus propios países de origen a través del fenómeno (más mediático que de consecuencias reales) del codesarrollo. La política de cooperación al desarrollo debe ser una política de Estado definida de acuerdo con parámetros no exclusivamente vinculados a la política de inmigración.

5. Promover la convergencia efectiva de las políticas de inmigración en el marco europeo

Aunque formalmente exista una tendencia a la convergencia en las prácticas de inmigración en el marco europeo, existen muchos terrenos en los que ésta aún no se ha logrado. En lo que afecta a España, uno de los casos más preocupantes es la falta de coherencia en los criterios de entrada (o en su aplicación) en el espacio Schengen, especialmente en las de larga duración. Los países europeos deben entender que la confianza interna es básica para tener una única voz coherente y creíble para el diálogo con países terceros. Las fronteras exteriores de la UE deben ser entendidas como tales y no como propias de un país concreto. Los nacionales de terceros países deben encontrarse con los mismos criterios sea cual sea su punto de acceso al territorio Schengen. Malentendidos como los que han marcado las relaciones entre España y Brasil o México sólo son consecuencia de esta inaceptable falta de solidaridad y coherencia entre estados miembros. En el caso europeo, además, la gestión de la inmigración no puede limitarse sólo al control de las fronteras: es necesario redefinir las prioridades de la política de inmigración, y convencer a los estados miembros de las mismas. Sin un objetivo común, y en un contexto de re-nacionalización de las políticas, la competición para ser el país menos atractivo a la inmigración está alcanzando su punto álgido, dejando un

gran margen para el debilitamiento de la cohesión social y el incremento de las violaciones de derechos humanos.

6. Replantear el papel de la sociedad civil

Uno de los rasgos más persistentes del modelo de inmigración español hasta la fecha ha sido el papel central que las administraciones públicas han otorgado a las ONG y, en particular, a las asociaciones de inmigrantes. Aunque esto fuera justificable por el papel que desempeñaron en las tareas de primera acogida en momentos en los que la política de integración no estaba aún bien definida, y aunque no se debe renunciar a la definición de políticas públicas de forma abierta y participativa, es necesario replantearse el papel de estas organizaciones en el futuro. Al margen de los debates existentes sobre la representatividad y legitimidad de las asociaciones de inmigrantes, su centralidad debe ir cediendo terreno para su integración (o transformación) en asociaciones de carácter general que incorporen la diversidad como una de sus banderas. Sin negar el derecho de cualquier asociación a sobrevivir, las administraciones deben ser conscientes de que perpetuar la posición de interlocutor privilegiado de asociaciones basadas en un origen nacional, puede generar efectos perversos como el fraccionalismo.

El reto de futuro es la gestión de la diversidad. La diversidad en España no es sólo cosa de extranjeros, por lo que también deberían reducirse los 'casos ejemplares' que posicionan al extranjero como el diferente.

Es urgente que las administraciones y las propias asociaciones, reflexionen sobre el papel de sus líderes y, de nuevo, sobre su legitimidad y representatividad dentro del colectivo. Sería bueno que este proceso se iniciara como un proceso de reflexión desde dentro de las asociaciones sin ser causado por la previsible reducción de los recursos públicos destinados a su mantenimiento.

Los medios de comunicación y los académicos, en la medida en que son agentes claves en la construcción del discurso público, también deberían tener en cuenta el impacto de sus interpelaciones públicas. Así, los medios de comunicación deberían establecer una línea entre la información imprescindible y la superflua a la hora de hablar de extranjeros, eliminando aquellas referencias a la 'inmigración' que no aportan información pero sirven para sustentar prejuicios. La diversidad en España no es sólo cosa de extranjeros, por lo que también deberían reducirse los 'casos ejemplares' que posicionan al extranjero como el diferente. Por su parte, los académicos deben continuar proporcionando conocimiento y *expertise* en la gestión pública de la inmigración, pero sin que la cooperación con las administraciones condicione su independencia, y ayudar a construir políticas públicas sustentadas sobre el conocimiento experto, sin que el mismo coarte su gestión eficiente y eficaz.

7. Construir un nuevo discurso público sobre inmigración

En el futuro sería deseable que la inmigración dejara de ser presentada como un remedio a problemas coyunturales o estructurales de la sociedad española. La inmigración no es un remedio a nuestros problemas demográficos y no debe ser justificada como una solución a problemas de calado tales como la sostenibilidad del sistema de pensiones. Tampoco debe aparecer en el discurso público como la herramienta clave para ajustar oferta y demanda en el mercado de trabajo. Tampoco debería tolerarse que se construyeran discursos que vincularan inmigración y seguridad interna o exterior. La inmigración ha sido un reto para la sociedad española y como cualquier otra transformación social, ha generado efectos positivos y negativos que las administraciones públicas y la sociedad civil en su conjunto deben potenciar y neutralizar respectivamente. El discurso más deseable para garantizar la cohesión social es aquel que ponga el énfasis en la diversidad, asumiendo que es un elemento consustancial de las sociedades modernas. Y es aquel que impulse políticas públicas que actúen en consecuencia.