

INTRODUCCIÓN

BAJO EL INFLUJO DE LA CRISIS

Eliseo Aja

Catedrático de Derecho Constitucional
Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona

Joaquín Arango

Catedrático de Sociología de la
Universidad Complutense de Madrid

Josep Oliver Alonso

Catedrático de Economía Aplicada de la
Universidad Autónoma de Barcelona

Dos años largos después del inicio de la crisis financiera y económica internacional, el panorama de la inmigración en España sigue presidido por el impacto de esta. La crisis ha supuesto el fin de un período excepcional en la historia de la inmigración en España y un compás de espera hasta el inicio del próximo. Entre tanto, el paisaje de la inmigración ha experimentado un acusado cambio. El poderoso influjo de la crisis impregna las diversas facetas de la realidad migratoria. No obstante, esta se nutre también de otros asuntos, entre los que merece especial mención la reforma de la legislación llamada de extranjería.

El panorama de la inmigración ha ido transformándose a lo largo de 2008 y 2009, a medida que se hacían sentir los efectos de la crisis. Las repercusiones de esta sobre la inmigración fueron menos inmediatas de lo que cabía prever, con la importante excepción de la pronta y rápida elevación de la tasa de desempleo que siguió al colapso del sector de la construcción, el primero y más gravemente afectado por la recesión. Durante bastantes meses, la creación de puestos de trabajo en el sector servicios compensó, en términos netos, la pérdida de empleos en la construcción. Por ello, las repercusiones de la crisis sobre la inmigración no adquirieron plena carta de naturaleza hasta bien entrada la segunda mitad de 2008, y no alcanzaron su máxima intensidad hasta el primer trimestre de 2009. Por cierto, este *lag* temporal entre el inicio de la crisis y su pleno impacto sobre la inmigración no ha sido excepcional: España lo ha compartido con otros muchos países.

Desde el punto de vista del mercado de trabajo, los efectos más severos de la crisis no se han registrado hasta el último trimestre de 2008 y el primero de 2009. Pero, una vez instalados, el contraste entre el estado de cosas que prevaleció hasta mediados de 2008 y el de un año después resulta tan extremo como inusitado. El ajuste, que ha entrañado una fortísima elevación de la tasa de paro, de la fuerza de trabajo en general y de la población inmigrada en especial, se ha producido en apenas seis meses. Entre octubre de 2008 y marzo de 2009 el mercado de trabajo español ha perdido cerca de 1.300.000 puestos de trabajo: casi 500.000 en el último cuarto de 2008 y más de

750.000 en los tres primeros meses de 2009. Tras este brutal ajuste, los datos disponibles hasta junio de 2009 ponen de manifiesto una clara desaceleración en el ritmo de destrucción de empleo, al sumar algo más de 150.000 puestos de trabajo adicionales entre abril y junio de 2009.

Un contexto tan recesivo como el descrito no podía dejar de suscitar una plétora de interrogantes. ¿Cómo ha afectado la crisis a la población inmigrada? ¿Se han alterado las pautas que venía mostrando el fenómeno migratorio? ¿El impacto de la crisis ha sido diferente para los inmigrantes que para los autóctonos? ¿El aumento del paro afecta más a los venidos de fuera? ¿Ha sido significativamente diferente la respuesta de unos y la de los otros? Pues bien, puede decirse que, en los últimos dieciocho meses, desde inicios de 2008 hasta el verano de 2009, el impacto de la crisis sobre la población inmigrada ha diferido del general, y han cambiado algunas pautas relevantes. La primera respuesta de la inmigración, aunque no en términos cronológicos, ha sido la fuerte disminución de los nuevos efectivos susceptibles de incorporarse al mercado de trabajo. El crecimiento de la población potencialmente activa, la comprendida entre los 16 y los 64 años, se ha frenado bruscamente. La magnitud de la desaceleración se percibe mejor si se observa por períodos trimestrales: de los cerca de 160.000 que se añadieron en los tres primeros meses de 2008 se pasó a 59.000 en el primer trimestre de 2009 y a 44.000 en el segundo del mismo año.

Una segunda respuesta, la de la reducción de la incorporación efectiva a la oferta de fuerza de trabajo, se ha producido más lentamente, aunque al fin y al cabo también de forma drástica. En efecto, en los años álgidos del *boom*, entre 2003 y 2007, los inmigrantes que se incorporaban al mercado de trabajo suponían una adición de en torno a 400.000 efectivos a la oferta de mano de obra. A lo largo de 2008, cuando la crisis ya era evidente, la tónica de incorporación masiva de nueva mano de obra inmigrante apenas se modificó. Parecía, así, que la inmigración, al menos hasta las postrimerías de 2008, no era sensible a las señales que emitía un mercado de trabajo cada vez más sumido en la crisis, lo que pareció avalar durante unos

meses las hipótesis de quienes sostienen que la demanda de trabajo no es el elemento clave de los flujos de entrada en España. Ha habido que esperar hasta los dos primeros trimestres de 2009, y especialmente al segundo, para que, finalmente, la entrada de inmigrantes en el mercado de trabajo se acompasara al estado catatónico de este. Por primera vez en muchos años, y ciertamente desde el inicio de la fase expansiva, en el segundo trimestre de 2009 el aumento de la población activa inmigrante ha revestido un signo negativo, mostrando así una clara tendencia a la convergencia con las pautas de los autóctonos, en especial en lo que respecta a los hombres.

Llama la atención, en tercer lugar, el menor impacto de la crisis ocupacional sobre los inmigrantes, lo cual resulta contraintuitivo, dada su mayor presencia en el sector más castigado por la crisis, el de la construcción. En efecto, los empleos perdidos por la población inmigrada en 2008 y la primera mitad de 2009 –desde el cuarto trimestre de 2007 al segundo de 2009, inclusive–, alcanzan la cifra de 211.000, equivalentes al 16% del volumen total de empleo destruido, lo que supone una proporción levemente inferior al peso que el empleo inmigrante tenía en el empleo total al inicio de la crisis, cercano al 17%. Visto en otros términos, el número total de puestos de trabajo perdidos por los inmigrantes hasta mediados de 2009 equivale al 6,2% de los que ocupaban en el cuarto trimestre de 2009, mientras que la proporción correspondiente para los nativos asciende al 7,8%. El impacto levemente menor de la destrucción de empleo sobre los inmigrantes refleja la peculiar distribución sectorial de estos. Porque si bien es cierto que una parte importante de los efectivos masculinos trabajaban en la construcción, no lo es menos que el grueso de estos se ocupaba en los servicios, al igual que la inmensa mayoría de las mujeres de origen inmigrante. Y el terciario ha sido el sector menos afectado por la crisis en términos de empleo.

Por cierto, un efecto que agrava comparativamente el paro de los inmigrantes, más allá de su mayor intensidad, viene del hecho de que la pérdida del empleo impide la renovación del permiso de trabajo y residencia, cuando este no

es permanente. La imposibilidad de renovar el permiso temporal de trabajo y residencia, por tanto, entraña el dilema de retornar al país de origen, al acabar el período de percepción de la prestación por desempleo, o permanecer en situación irregular, con los riesgos consiguientes. En este contexto, una aplicación rigurosa de las normas de renovación supondría un doble castigo para personas que, muy a su pesar, han perdido el empleo.

Pese a que la destrucción de empleo ha sido mayor entre los autóctonos que entre los inmigrantes, la tasa de paro de estos supera con mucho a la de aquellos: en el segundo trimestre de 2009, la de la población inmigrada estaba cercana al 27%, frente al 16% de los nativos. Esta enorme diferencia responde, básicamente, a dos causas distintas. La primera es que, antes del inicio de la crisis, la tasa de desempleo de los inmigrantes ya era sensiblemente superior a la de los nativos (un 11% frente al 7,5%, más o menos). La segunda debe buscarse en la gran importancia que la continuada incorporación de nuevos activos ha tenido en la explosión del desempleo de los inmigrantes. En efecto, cerca del 70% del aumento del desempleo ha resultado de la entrada en el mercado de trabajo de esos nuevos efectivos, frente al 30% derivado de la destrucción de empleo. El contraste con los nativos es notable: en el caso de estos, la incidencia en el desempleo de las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo ha sido mínima, en comparación con el enorme peso de las pérdidas de ocupación.

Por lo que hace a los inmigrantes, el fuerte incremento del número de activos, al menos durante 2008, hace pensar que el aumento de los retornos debe haber sido limitado. Los planes de apoyo al retorno voluntario, tanto el de carácter humanitario que existía desde hacía bastantes años como el nuevo puesto en vigor en 2008, muestran cifras modestas.

En el otoño de 2009, cuando las perspectivas que se dibujan para la economía española en 2010 siguen siendo negativas, aunque mucho menos que las existentes a inicios de 2009, cabe preguntarse por el futuro inmediato que

espera al mercado de trabajo de la inmigración; y, consiguientemente, por la dirección hacia la que deberían orientarse las políticas públicas en un contexto tan desfavorable como el actual y el previsible. El ajuste del mercado de trabajo, aun tomando en cuenta los 300.000 puestos de trabajo que el gobierno prevé que se pierdan en 2010, parece estar ya próximo a completarse. En la construcción, el sector más sobredimensionado antes de la crisis, ya se han destruido cerca de 850.000 empleos, una cifra no muy alejada del millón largo en que se estimaban sus excedentes. En este marco general, las pérdidas de empleo de la inmigración pueden estimarse en torno a los 300.000 puestos de trabajo. A ellos habrá que añadir un contingente de desempleados, procedente de los aumentos de actividad –pasados y próximos–, que puede estar cerca de los 700.000 a finales de 2010. Ello dibuja un panorama de un millón de inmigrantes desempleados, de los cuales hasta junio de 2009 ya habían emergido más de 700.000.

Este importante volumen de trabajadores inmigrantes sin ocupación va a encontrar, además, un mercado de trabajo distinto al de los últimos años. Ello es particularmente cierto en el sector de la construcción, que tardará mucho en recuperar el millón largo de empleos que habrá perdido. Es improbable, además, que otros sectores de bajo valor añadido experimenten aumentos ocupacionales relevantes. En consecuencia, es probable que la tendencia de la demanda de empleo hacia la terciarización y la creciente cualificación profesional y educativa observada en los últimos años se intensifique. En esta tesitura, una política de formación continua y ocupacional que permita dotar a una parte de estos parados de las competencias necesarias para incorporarse al empleo es de todo punto necesaria, máxime cuando el grueso de los parados inmigrantes, al igual que el de los autóctonos, adolecen de un nivel educativo bajo o medio bajo. Dadas las perspectivas demográficas de la sociedad española y la creciente demanda de cualificaciones elevadas, todo apunta a un horizonte en el que, una vez asentada la recuperación, convivan elevadas tasas de paro de baja cualificación, nativo e inmigrante, y demandas difíciles de cubrir de empleos asociados a niveles educativos elevados.

Desde luego, los impactos de la crisis sobre la inmigración no se limitan al aumento del desempleo y a la desaceleración del ritmo de incremento del volumen de la población inmigrada, con ser estos los más importantes. Algunos otros empiezan a ser perceptibles, aunque la insuficiencia de datos impide calibrarlos con precisión. Uno de ellos puede ser el paso de no pocos inmigrantes a la economía sumergida. Otro reside en las graves y crecientes dificultades que encuentran cientos de miles de inmigrantes para hacer frente al pago de las hipotecas que concertaron en los años de bajas tasas de interés y mínima exigencia de garantías. Ello ha obligado a no pocos a alquilar parte de sus viviendas a otros inmigrantes, lo que está suponiendo un retroceso en las pautas de progreso residencial que se venían experimentando. Otras estrategias para hacer frente a la reducción de ingresos derivada de la crisis consisten en la marcha de miembros de la familia al país de origen mientras que otro u otros permanecen. En otro orden de cosas, el acusado descenso en el volumen de remesas enviado por los inmigrantes establecidos en España a sus familiares en los países de origen traslada a estos parte del impacto de la crisis. En general, los efectos sociales de la crisis sobre la población inmigrada son aún mal conocidos, a salvo de informaciones de carácter impresionista que aluden a una creciente incidencia de la exclusión social y a un marcado aumento de la demanda de asistencia social. Pero, no obstante su gravedad, cabe pensar que el hecho, ya mencionado, de que el enorme aumento del desempleo inmigrante esté resultando más de la entrada en el mercado de nuevos activos que no encuentran empleo que de la pérdida del empleo por parte de aquellos que lo tenían implica que la renta familiar de los hogares inmigrantes ha debido caer menos de lo que sugieren las cifras del paro.

En contra de no pocos vaticinios catastrofistas, no hay noticia de especiales tensiones sociales o de incidentes violentos generados por las nuevas condiciones originadas por la crisis. Tampoco parece que haya aumentado de manera notoria la preocupación ciudadana hacia la inmigración, aunque la crisis puede estar contribuyendo a alimentar un malestar difuso.

¿HA CAMBIADO LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN? INDICIOS Y REALIDADES

A lo largo de 2008 y 2009 algunas voces han expresado la idea, generalmente en tono crítico, de que la política española de inmigración estaba cambiando como consecuencia de la crisis. Entre los hechos aducidos para abonar esa hipótesis se cuentan algunas declaraciones del nuevo ministro de Trabajo e Inmigración, una visión crítica del Plan de Retorno Voluntario, la reducción del número de entradas legales, la intensificación de controles callejeros y el endurecimiento de los aeroportuarios, el apoyo dado por la mayoría de los europarlamentarios socialistas españoles a la llamada Directiva del Retorno, el copatrocinio español del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo promovido por Sarkozy y, finalmente, la reforma de la denominada Ley de Extranjería.

Sin embargo, en contra de la línea argumental que antecede, se puede sostener, y se ha sostenido, que, más allá de su oportunidad y eficacia, el Plan de Retorno Voluntario es tan voluntario como indica su nombre, y que además incorpora un elemento positivo, como es la portabilidad de derechos sociales; y que la reducción de entradas legales no ha resultado de decisiones del gobierno, sino del carácter autorregulador de los mecanismos establecidos para el acceso legal de los extranjeros al mercado de trabajo. Además, portavoces oficiales han aducido que la Directiva del Retorno no empeora la situación preexistente en muchos países e incluso puede poner algunos límites donde no los había, y que el copatrocinio español del Pacto de Inmigración sirvió para limar algunos de los excesos del borrador inicial presentado por el gobierno francés. Por su parte, el Ministerio del Interior ha salido al paso de informaciones relativas a la posible existencia de cuotas para la detención de inmigrantes en situación irregular.

Sin negar la importancia de alguno de los hechos que anteceden, la idea de que se ha producido un cambio significativo en la política de inmigración parece cuestionable. Es cierto que tras las elecciones de marzo de 2008 cambió el titular de la cartera, pero no lo es menos que el equipo de la Secretaría de Estado de Inmigración se mantuvo intacto,

y con él los lineamientos básicos de la política de inmigración y los instrumentos para desarrollarla. Y, ciertamente, los esfuerzos gubernamentales dirigidos desde 2008 a la firma de convenios bilaterales que permitan extender el derecho de voto en elecciones municipales a los inmigrantes no comunitarios van en dirección contraria al hipotético giro restrictivo. Pero quizás la mejor prueba de la inexistencia de este se encuentre en el tenor más bien continuista de la reforma legislativa impulsada por el gobierno durante 2009.

LA REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERÍA

El anuncio, primero, y la publicación de un proyecto de reforma de la Ley de Extranjería después han sido vistos por no pocos como una manifestación del cambio en las políticas de inmigración. Hay razones para pensar, sin embargo, que el propósito de reformar la Ley no era introducir cambios sustanciales en la misma sino más bien adaptarla a la sentencia del Tribunal Constitucional de noviembre de 2007, que declaró inconstitucionales varios artículos recurridos de la Ley 8/2000, adecuar la legislación a las nuevas competencias estatutarias de Cataluña y Andalucía, y transponer hasta ocho directivas de la Unión Europea que habían sido aprobadas en los últimos años. En diciembre de 2008 el anuncio se materializó en forma de Anteproyecto de Ley, en julio siguiente se convirtió en Proyecto y en noviembre de 2009, tras superar las enmiendas a la totalidad presentadas por el PP, el PNV y ERC-IU, y ser aceptadas muchas de las parciales presentadas, ha sido aprobado por el Congreso de los Diputados.

Más allá de las mencionadas adaptaciones, los cambios que introduce la reforma no pueden calificarse de drásticos sin incurrir en exageración. Los que más atención han atraído son la extensión del plazo máximo legal de retención de inmigrantes en situación irregular de 40 a 60 días y la doble exigencia para la reagrupación familiar de los ascendientes de que estos sean mayores de 65 años y de que el reagrupante esté en posesión de un permiso de residencia de larga duración, lo que requiere al menos cinco años de residencia legal en España. A cambio, otorga permiso de trabajo auto-

mático al cónyuge y a los hijos de entre 16 y 18 años, lo que puede resolver muchos problemas que ahora se presentaban, especialmente para los jóvenes, facilitando su acceso al trabajo y por ende su integración.

Otros preceptos del proyecto suponen extensiones, de diverso calibre, de los derechos reconocidos a los inmigrantes. Además de reconocer expresamente a los irregulares los derechos de asociación, reunión, manifestación, sindicación y huelga que la normativa aún vigente de 2000 les negaba, la reforma prolonga el derecho a la educación de sus hijos –antes limitado a los niveles obligatorios– hasta los 18 años, extiende el de reagrupación a la pareja de hecho, además de a los hijos menores de ambos, y permite la entrada de organizaciones no gubernamentales en los centros de internamiento. La prohibición de entrada a los que han sido objeto de expulsión se reduce de 10 a 5 años, de acuerdo en este punto con la Directiva del Retorno. Además, consolida el Fondo para la Integración de los Inmigrantes, elevándolo a ley.

Entre las adaptaciones obligadas por otros cambios legales se cuenta el traslado de las autorizaciones iniciales de trabajo a las comunidades autónomas que tengan reconocida esa competencia, que de momento son Cataluña y Andalucía, tras la reforma de sus Estatutos en 2006 y 2007. Como el permiso de trabajo del inmigrante va ligado a la autorización de residencia, el traspaso de la competencia a estas comunidades autónomas da lugar a la concurrencia de dos administraciones, la laboral autonómica que resolverá sobre la autorización de trabajo y la estatal de la que depende la residencia. La concesión del doble permiso requiere la respuesta positiva de ambas. En general, puede decirse que la reforma amplía la participación de las comunidades autónomas en las decisiones en materia de inmigración. Además, concreta algunos elementos de la política de integración, en parte atribuida a las comunidades autónomas, y mejora aspectos concretos de la protección a las víctimas de la trata de personas, el control de los centros de internamiento y la coordinación entre las diferentes administraciones, con mención expresa al principio de solidaridad entre territorios.

No obstante lo que antecede, el alcance de la reforma legislativa puede calificarse de limitado. Asuntos de notable calado han quedado al margen de la misma. Un debate de mayor envergadura es el incoado para el próximo futuro en los informes presentados al proyecto de ley por el Consejo Económico y Social y por el Foro para la Integración acerca de la demanda de trabajo foráneo como criterio preeminente para la determinación del número de inmigrantes admitidos cada año. Así, mientras el Consejo Económico y Social propugna que la entrada de inmigrantes se adapte a las necesidades de mano de obra y que las no vinculadas a la vía laboral –principalmente reagrupación familiar y asilo– no sean superiores a las primeras, el Foro previene contra un enfoque de la inmigración excesivamente ligado al mercado de trabajo, oponiéndole un concepto de «capacidad de acogida» que precisaría mayor concreción. Que consideraciones de este tipo afloren públicamente por primera vez no deja de resultar significativo. Pueden reflejar la preocupación existente por los efectos de la crisis económica y del elevado paro inmigrante o pueden significar cierta evolución del debate sobre la inmigración, introduciendo en él la necesidad de establecer criterios explícitos en la determinación de su volumen. Es posible que la próxima elaboración del reglamento de desarrollo de la ley proporcione una ocasión propicia para el necesario debate. A tal necesidad contribuye el hecho, que parece claro, de que ha acabado una fase de la historia, por lo que el futuro será diferente. La crisis ha alumbrado facetas de la realidad que habían pasado inadvertidas, y supone un compás de espera. Si se aprovecha para fomentar la reflexión y el debate, de algo habría servido.