

Lorenzo Cachón

Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales
de la Universidad Complutense de Madrid
Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid

ALGUNAS POLÍTICAS SOBRE LA INMIGRACIÓN PARA LA CRISIS Y DESPUÉS DE LA CRISIS

1. Las crisis y el después de la crisis económica.
2. Tres orientaciones políticas sobre políticas relacionadas con la inmigración para la crisis y después de la crisis.
 - Mejorar el sistema de gestión de flujos.
 - Potenciar las políticas de integración de y con los inmigrantes basadas en 3R: Redistribución, Reconocimiento y Representación.
 - Reforzar la política antidiscriminación.

RESUMEN

Además de la crisis económica, la «cuestión migratoria» se ve afectada por una crisis social (por la percepción de la inmigración en los países de acogida) y por una crisis política representada en algunos discursos y políticas de inmigración en Europa. Frente a ello, en el texto se proponen tres líneas de actuación desde una perspectiva fundamentalmente española pero válidas para el conjunto de la Unión Europea: 1) mejorar el sistema de gestión de flujos sin cambiar la estructura básica del mismo establecida en el Reglamento de extranjería de 2004, pero mejorando la gestión de todos los dispositivos; 2) potenciar las políticas de integración de y con los inmigrantes basadas en 3R: Redistribución, Reconocimiento y Representación; y, en el campo específico de la inmigración formular, un nuevo *Plan Estratégico de Ciudadanía e Inte-*

gración para el próximo cuatrienio; y 3) reforzar la política antidiscriminación con una Ley integral de igualdad y la creación de un organismo de lucha contra la discriminación que sea integral, independiente y eficaz.

1. LAS CRISIS Y EL DESPUÉS DE LA CRISIS ECONÓMICA

La «cuestión migratoria» en un período de crisis económica se convierte en un terreno particularmente sensible. Podría pensarse que lo es por los efectos del deterioro de la situación económica sobre el mercado de trabajo y esa sería, sin duda, una buena razón

LA CRISIS ECONÓMICA NO DEBE SER EL TOBOGÁN POR EL QUE NOS DESLICEMOS A TERRENOS PELIGROSOS, COMO YA HA OCURRIDO EN ALGÚN PAÍS EUROPEO, DONDE HAN PASADO DE UN «ESTADO DE XENOFOBIA» A UNA «XENOFobia DE ESTADO»

porque el incremento del paro afecta de modo muy especial a los inmigrantes (véanse los artículos de la tercera parte de este *Anuario*: «Mercado de trabajo, crisis e inmigración»). Con ello se acentúa la vulnerabilidad de los inmigrantes y de sus familias, tanto por su condición básica de clase obrera como por su «mancha inmigrante» (véase Cachón, 2009a). Pero hay otros efectos económicos relevantes. Uno de ellos, que no debe ser infravalorado, es el aumento de la competencia entre autóctonos e inmigrantes por ciertos tipos de empleos que antes de la crisis habían sido casi «abandonados» por los

autóctonos. En algunos casos esta competencia no es real porque los autóctonos siguen rechazando muchos de esos empleos que ocupan con frecuencia los inmigrantes. Pero esa «sensación de competencia» tiene efectos sociales relevantes que deben ser tenidos en cuenta.

Y aquí asoman las otras dos crisis que, en el marco del deterioro económico que estamos viviendo, pueden conducir a tormentas en el campo de la inmigración. Porque a estos «nuevos (malos) tiempos» económicos se unen los «nuevos tiempos» sociales y los políticos. España y Europa están entrando en una especie de «triángulo de las Bermudas de la cuestión inmigrante» donde toda la gestión del fenómeno migratorio se hace más compleja y se corren más riesgos de naufragar. Confluyen tres «nuevos tiempos» (ciertamente con largas raíces) que apuntan «nuevos peligros» (que tienen también una larga historia); a los económicos de la crisis y sus efectos, que traen consigo nuevos peligros de exclusión

social, se unen, por un lado, los nuevos tiempos políticos, con políticas y discursos que acentúan los peligros del populismo xenófobo y, por otro, los nuevos tiempos sociales que aceleran el miedo fluido de las opiniones públicas (construidas) y que «culturalizan» y etnifican los problemas sociales. La confluencia de estos tres malos vientos hace que la tormenta en la que se mueve el barco de la «cuestión migratoria» sea muy fuerte y que en medio de esa borrasca se pueda producir una agudización de los conflictos ligados a la inmigración.

El centro más importante de las tormentas (en algunos países ya huracanadas) sobre la «cuestión migratoria» viene de los vientos que originan desde la política. Son muy preocupantes algunos discursos y algunas políticas que se van consolidando en Europa y en algunos países comunitarios. Y son peligrosos, sobre todo, porque se producen en esta época de crisis, que es un humus delicado en el que pueden germinar «las flores del mal», es decir, del racismo en algunas de sus diversas manifestaciones.

Estas políticas y los discursos que les preceden y anuncian no solo no ayudan a la comprensión por parte de la sociedad del hecho migratorio que es necesario en la Unión Europea, sino que dificultan la puesta en marcha de políticas coherentes que favorezcan la eficacia de la gestión de los flujos y la integración de los inmigrantes a través de la única vía posible en democracia: el reconocimiento efectivo de derechos de los nuevos ciudadanos. En algunos casos, los responsables políticos están abdicando de una función social básica que tienen, como es la pedagogía. Muchos de aquellos discursos van, a medio y largo plazo, contra los intereses de Europa. Porque Europa necesita hoy inmigrantes, y los seguirá necesitando después de la crisis. Y con aquellos discursos y esas políticas no se prepara a los ciudadanos europeos y a los países para estas realidades presentes y futuras. Muchos de esos discursos violan los principios, los valores y, en algún caso, el derecho positivo en que se basa el proyecto europeo, cuya clave de bóveda es el respeto y defensa de los derechos humanos.

La crisis económica no debe ser el tobogán por el que nos deslicemos a terrenos peligrosos, como ya ha ocurrido en algún país europeo, donde han pasado de un (fomentado) «estado de xenofobia» a una «xenofobia de estado» (presentada como respuesta a aquella). Es posible otro tipo de discurso, y durante las crisis económicas es más necesario que nunca. Un discurso que defienda la migración ordenada y gestionada con eficacia, porque el desorden migratorio desestabiliza la democracia, y una inmigración con derechos en términos de igualdad es lo que la legitima (Cachón, 2010).

2. TRES ORIENTACIONES POLÍTICAS SOBRE POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA INMIGRACIÓN PARA LA CRISIS Y DESPUÉS DE LA CRISIS

Por decirlo directamente: creo que hay que señalar tres grandes prioridades en las políticas relacionadas con la inmigración, tanto para la fase actual de crisis económica como para los tiempos poscrisis: 1) mejorar el sistema de gestión de flujos; 2) potenciar las políticas de integración de y con los inmigrantes basadas en 3R: Redistribución, Reconocimiento y Representación; y 3) reforzar la política antidiscriminación. Y aunque la reflexión está pensada desde la problemática española, creo que es también válida para el conjunto de la Unión Europea.

Mejorar el sistema de gestión de flujos

Respecto a la gestión de flujos, parece claro que el sistema que se ha establecido desde la modificación del Reglamento de extranjería de 2004 (RD 2393/2004, de 30 diciembre) es el mejor que nunca hemos tenido en España y que, a pesar de sus limitaciones, ha podido suponer el inicio de un cambio de modelo en la gestión de los flujos. En otro lugar hemos señalado que en España quizás estuviéramos asistiendo en el último quinquenio a un cambio sustancial en el tradicional modelo de inmigración intensa e irregular característico del sur de Europa (Laparra y Cachón, 2009). Creo que no se debe modificar sustancialmente el esquema general establecido en este Reglamento de 2004 (que fue plenamente operativo tras la regularización de 2005), pero que, junto a algunos ajustes convenientes (como el introducido en la reforma de la Ley de extranjería de 2009-LO 2/2009, de 11 de diciembre, que permite que las personas reagrupadas puedan trabajar desde su llegada a España sin más requisitos), lo que sí se necesita es una mejora sustancial de todos los procedimientos y hacerlo, como ya prevé la reforma del Reglamento de extranjería aprobado en 2009 (RD 1162/2009, de 10 de julio), en colaboración con las comunidades autónomas que vayan asumiendo la gestión de los permisos iniciales de trabajo. En este campo definiendo que se debe luchar contra la tentación del vaivén a que se ha visto sometida la gestión de los flujos desde la Ley de Extranjería de 1985 hasta 2004, vaivén ligado en gran medida a los cambios de color político del gobierno de turno, y contra la ineficacia (por inmovilidad) en la gestión administrativa de los mismos en todos los diferentes pasos y procesos que ha de dar tanto el régimen general como el contingente y los procesos de reagrupación familiar.

Aunque cualquier responsable administrativo ha de tener como objetivo en ese campo el que todos los flujos accedan legalmente al territorio, un académico responsable ha de recordar que es imposible que eso llegue a ocurrir en un país democrático, entre otros, por diversos factores que Castles (2004) ha puesto de relieve para explicar, más allá de las insuficiencias que pueda

tener un sistema de gestión de los flujos, por qué las políticas de inmigración no consiguen sus objetivos o tienen consecuencias inesperadas; en primer lugar, por factores que derivan de la dinámica social de los procesos migratorios, sean factores de «agencia migratoria» (redes migratorias, etc.), la «industria migratoria» o derivados de la dependencia estructural de la emigración (y las remesas) en los países de origen o del trabajo inmigrante en países de destino; en segundo lugar, por factores ligados a la globalización, el transnacionalismo y las relaciones norte-sur. Y en tercer lugar, por factores interiores a los mismos sistemas políticos (como conflictos de intereses en los países de inmigración, la habilidad política –o falta de la misma– para controlar las migraciones, la importancia de los derechos reconocidos a los migrantes, etc.). Todo este conjunto de factores hacen mucho más complejo el «éxito» de las políticas de inmigración para controlar los flujos, es decir, las entradas de extranjeros a territorios nacionales. Por eso el componente de la inmigración irregular seguirá existiendo y, por esa razón, conviene reconocer la necesidad de mantener (mejorando su gestión, sobre todo, local) la política de regularizaciones individuales por arraigo (véase FISI, 2008).

URGE LA APROBACIÓN DE UN RENOVADO PLAN ESTRATÉGICO DE CIUDADANÍA E INTEGRA- CIÓN PARA EL PRÓXIMO CUA- TRIENIO

Potenciar las políticas de integración de y con los inmigrantes basadas en 3R: Redistribución, Reconocimiento y Representación

Pero las políticas de gestión de los flujos son solo un aspecto de las políticas de inmigración; hay otra parte que es necesaria desarrollar para que no quedarse en consideraciones meramente utilitaristas (y cortoplacistas) de la inmigración: las políticas de integración de y con los inmigrantes fuertes y sostenidas en el tiempo. Cuando se habla de integración, la primera tentación es situarla en el plano de la «gestión de las diferencias» cuando debería abordarse desde la óptica de la gestión de la igualdad de acceso a derechos (y, por acceder a derechos, también de responsabilidades). Si en el primer planteamiento hay una deriva culturalista e identitaria, en el segundo hay un intento de re-centrar la «cuestión migratoria» en sus bases materiales y también, luego, culturales. En otro lugar (Cachón, 2009a) he propuesto que esas políticas se inspiren en 3R: Redistribución, Reconocimiento y Representación (y allí presento algunos de sus fundamentos filosóficos). Se huye así de la tentación de pensar en la integración (solo) como un «problema cultural». Por eso he señalado que «las políticas de reconocimiento sin políticas de redistribución pierden incluso la fuerza del reconocimiento». Defiendo, pues, que lógica y

políticamente ha de darse prioridad a las políticas de redistribución (aunque luego el desarrollo de esas tres dimensiones deba ser simultáneo). Centrar la «integración» en aspectos culturales puede llevar a que la carga de la prueba de la integración caiga sobre los inmigrantes; hablar de las 3R revierte la carga de la prueba que ahora recae, sobre todo, en el Estado de acogida y su papel en la integración justa de todos los ciudadanos.

Mencionar la redistribución no es hablar solo de problemas que afectan a los inmigrantes, aunque su presencia sea un tornasol que pone de manifiesto un rasgo de nuestras sociedades: las desigualdades de distintas clases en diferentes ámbitos de la vida social. La redistribución es uno de los aspectos básicos del Estado de bienestar y de sus distintas áreas (educación, empleo y políticas del mercado de trabajo, sanidad y servicios sociales, seguridad social, vivienda) orientadas al conjunto de la ciudadanía, entre ellos de las personas inmigrantes.

Aunque puede comprenderse que el gobierno, en el contexto de la acelerada reducción del déficit público adoptada por la UE bajo la presión de los mercados internacionales para salir de

ESPAÑA NECESITA COMPLETAR LA LEGISLACIÓN ANTIDISCRIMINATORIA, Y PARA ELLO ES PRECISO UNA LEY INTEGRAL POR LA IGUALDAD POR TODOS LOS MOTIVOS Y EN TODOS LOS CAMPOS

la crisis, reduzca el gasto público en algunos campos durante unos años, no debe olvidarse que España sigue teniendo un notable déficit social (como lo prueba, por ejemplo, el hecho de que el gasto social sea del 21% del PIB frente al 27% de la EU-15 o que seamos con Grecia y Portugal el país con más bajo gasto social por habitante, según los últimos datos publicados por Eurostat). En el tan debatido «nuevo modelo económico» para España, debe ocupar un capítulo muy relevante mejorar los

dispositivos de redistribución públicos porque además de ser más justo, es más eficiente (como muestra la experiencias histórica de los países nórdicos). Todo ello es fundamental para la integración de los inmigrantes y de todas las personas que sufren situaciones de exclusión social en España (y en la UE).

Desde el punto de vista específico de la inmigración, urge la aprobación y puesta en marcha de un renovado Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración para el próximo cuatrienio que dé continuidad y un nuevo impulso al PEI-2007-2010 (sobre algunos aspectos que debería incluir este plan, pueden consultarse las sugerencias del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes al PEI 2007-2010: véase FISI, 2007).

Reforzar la política antidiscriminación

Además de políticas de integración orientadas por las 3R, se necesita profundizar y potenciar la política antidiscriminación (así, en singular, para que sea general). La razón es clara: los inmigrantes sufren muchos procesos de discriminación por diferentes motivos y en diversos campos (del empleo y la vivienda al acceso a los espacios de ocio; véase el informe anual de SOS Racismo). En este campo España necesita (como se ha expuesto en Cachón, 2009b): 1) conocer la realidad de la discriminación, los motivos, los campos y sus características, por eso urge mejorar los (pocos) datos existentes y establecer nuevas fuentes de información sobre la discriminación; 2) completar la legislación antidiscriminatoria, y para ello es preciso una ley integral por la igualdad por todos los motivos y en todos los campos (en línea con la propuesta de Directiva «horizontal» presentada por la Comisión Europea: COM(2008)426, de 2 de julio); y 3) crear un único organismo de lucha contra la discriminación y por la igualdad de trato que sea integral, independiente y eficaz (siguiendo modelos como los del Reino Unido, Países Bajos, Bélgica o Suecia) y donde se integren las funciones que en este campo tiene el Instituto de la Mujer (según la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, Disp. Adic. 27 y 28) y el «Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico» (Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, Art. 33).

La experiencia de otros países en la gestión de los conflictos ligados a la inmigración muestra lo adecuado de estas políticas antidiscriminación y la necesidad de difundirlas y hacer pedagogía con ellas.

BIBLIOGRAFÍA

CACHÓN, L. *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos, 2009a.

--- «Los retos actuales de las políticas antidiscriminatorias en España». *Documentación Social*. No. 154, 2009b. P. 105-118.

--- «De la crisis económica a las crisis (en plural) sobre la inmigración». *Objetivo: el trabajo. Anuario de relaciones laborales 2010*. Madrid: Unión General de Trabajadores, 2010. P. 315-316.

CASTLES, S. «The Factors that Make and Unmake Migration Policies». *International Migration Review*, 38 (3), 2004. P. 852-884.

FISI (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes). *Dictamen sobre el Proyecto de Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (FISI/2007/D1)*. Madrid: FISI, 2007. http://www.mtin.es/es/sec_emi/Integralnmigrantes/Foro/index.htm [Consultado: 15.09.2010]

--- «El arraigo local». *Informe sobre la integración social de los inmigrantes y refugiados en 2008*. Madrid: FISI, 2008. P. 45-65. http://www.mtin.es/es/sec_emi/Integralnmigrantes/Foro/index.htm [Consultado: 15.09.2010]

LAPARRA, M.; CACHÓN, L. «Sistema migratorio, mercado de trabajo y régimen de bienestar: el nuevo modelo del sur de Europa». En: CACHÓN, L. Y LAPARRA, M. (coord.) *Inmigración y políticas sociales*. Barcelona: Bellaterra, 2009. P. 9-50.

SOS Racismo. *Informe anual sobre el racismo en el Estado español*. Barcelona: Icaria, varios años.