

LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES Y SUS INSTRUMENTOS¹**Por Anna Terrón i Cusí**

Ex Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Gobierno de España

La gobernanza de la inmigración desde todos los niveles, desde el ámbito comunitario de la Unión Europea hasta el local, ha sido algo que ha orientado y ha marcado la política del gobierno de España y creo que se ha llegado a un buen momento para la reflexión y el análisis sobre las migraciones en nuestro país, porque es un momento de cambio, de cambio de ciclo migratorio y un momento en el que se está generando un nuevo contexto. Por primera vez el año 2010 acabó en nuestro país con una reducción de un 1,45%, de personas extracomunitarias. Hemos superado pues una etapa que es la que ha caracterizado una historia inmigratoria de nuestro país muy corta y muy intensa en llegadas. Eso no quiere decir que hayamos cambiado la política migratoria, y creo que eso es muy relevante tenerlo presente.

En un modelo migratorio que vincula la entrada de inmigrantes a la situación del mercado de trabajo, y en una situación económica donde los inmigrantes no pueden vincularse a un puesto de trabajo concreto que la ley exige que exista y que sea preexistente, para tener un visado de entrada y un permiso de residencia y trabajo, la llegada se contrae. A la vez ha habido salidas de nuestro país. Todo eso dentro de unos parámetros de normalidad.

Alguna vez ya he dicho que en inmigración, ni hay avalanchas ni invasiones, ni habrá ni hay huidas bíblicas. Hay una gente que se adapta de una forma determinada a la situación económica, y por lo tanto, en este momento estamos teniendo muy pocas entradas con el mismo modelo, con las mismas leyes; y en cambio, estamos teniendo sí, algunas salidas.

Evidentemente, la crisis económica ha tenido un impacto fuerte en ese escenario, no en tanto que población extranjera, sino porque ha afectado especialmente a los sectores a los que estas personas llegaron; especialmente a la construcción. Hubo un momento en este país en el que se generó una cierta coalición de intereses para la entrada de personas de cualquier forma, de cualquier forma de entrar; y para la entrada de cualquier forma en el mercado de trabajo, generando la tercera burbuja; la burbuja del empleo, fácil, barato y en ámbitos económicos que, a su vez, eran ya otras burbujas. Esos sectores se han visto especialmente afectados, pues, por la destrucción de puestos de trabajo y ello ha significado que los inmigrantes en nuestro país hayan perdido el empleo de una forma más rápida de lo que lo ha hecho el resto de la población. Aún así, creo que es muy importante explicar y decir que tenemos prácticamente un millón ochocientos mil personas de alta en la seguridad social con permiso de residencia, por lo tanto, extranjeros. Y que si esas personas desaparecieran, nuestro mercado de trabajo no tendría una solución sino un problema añadido.

Eso quiere decir que tenemos que hacer una determinada política de empleo, que permita el paso de determinados sectores a otros, como hay que hacer, y exactamente de la misma manera, para el resto de la población de este país, que está sufriendo también

un alto nivel de desempleo, y garantizar los servicios generales para todos los trabajadores que puedan hacer que en estos tiempos de crisis la paz social esté garantizada.

Podemos pues en este contexto considerar finalizado, y yo creo que de una forma prácticamente permanente, un periodo de crecimiento agudo de los flujos migratorios, impulsado por lo que podríamos llamar una gran coalición de familias, empresarios de distintos sectores económicos y otros para propiciar la llegada masiva de nueva mano de obra a nuestro país.

Es verdad que tenemos que pensar en el medio y el largo plazo, y tenemos que pensar en cómo la inmigración debe ser gestionada en ese nuevo modelo económico, en el que sin duda vamos a entrar.

En el pasado inmediato, ¿qué es lo que hemos hecho nosotros ante esa nueva situación? Bueno, incorporarla o incorporar ese nuevo contexto al marco de decisiones a tomar, en algo que debíamos hacer, que era el reglamento que desarrollaba la anterior Ley de Extranjería.

En el reglamento intentamos consolidar un modelo –insisto– basado en la regularidad y vinculado al mercado de trabajo. Y la verdad es que yo creo que la demostración del éxito de ese modelo es que ha servido para momentos de creación de empleo y sirve para este momento absolutamente diferente, aunque yo dije ya hace pocos días en Madrid en la inauguración de una conferencia organizada por la Fundación Canadá y la Fundación Ortega y Gasset, que tenemos que revisar parte de ese modelo. La vinculación al mercado de trabajo tiene que ser el marco, pero la vinculación estricta que existe en nuestro país entre entrada y puesto de trabajo preexistente creo que deberíamos repensarla y revisarla, y ahí puede ser útil pensar en los cupos, en la idea de la vinculación a un marco más general de medio y largo plazo, de cuáles son las posibilidades del país en este campo; creo que este es un buen elemento de reflexión para el futuro.

Otro elemento que ha sido muy claro para nosotros a la hora de hacer el Reglamento y que tiene que ver con lo que estamos discutiendo aquí ha sido la colaboración con las administraciones locales y autonómicas. Es verdad que la extranjería forma parte del núcleo de competencias del Estado, pero no es menos cierto que el gobierno del fenómeno de la inmigración es algo que incorpora a todas y cada una de las administraciones de nuestro país: en ámbitos como la reagrupación familiar, la integración, la propia demostración de arraigo que prevé la Ley al papel de las Comunidades Autónomas y de las administraciones locales es muy relevante, y ha sido reconocido además en la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña por el propio Tribunal Constitucional, y lo había sido ya anteriormente al establecer que la competencia de extranjería en manos del Estado no quiere decir que el resto de las administraciones no sean competentes en todos aquellos ámbitos que les corresponde y en los que el elemento de la extranjería está presente.

Hemos pensado pues, que esa colaboración con las Comunidades Autónomas debía reglamentarse, debía formalizarse y que esa formalización debía servir para que fuese más ágil y más profunda. Hay elementos de novedad en el reglamento que a mí me satisfacen especialmente, como la obligación que el Estado adquiere de informar a las Comunidades Autónomas y que me parece de mínimos. No tiene ningún sentido que el Estado sepa qué expedientes de reagrupación familiar tiene sobre la mesa, y que la Comunidad Autónoma en cambio no sepa a qué niños va a tener que escolarizar el año que viene. Esa información debe fluir y que por lo tanto, desde cualquier administración se facilite aquello que deben hacer las otras. Un tercer elemento que quiero subrayar del reglamento es que, por primera vez, incorpora elementos que pretenden facilitar y garantizar la movilidad de las personas.

Yo creo que estamos en un momento en el que junto con los movimientos migratorios tradicionales coexiste lo que llamamos “movilidad humana”, y ese es un fenómeno que se caracteriza sobre todo por el acortamiento de los tiempos. Lo que antes era un proyecto de vida en el ámbito de la emigración, ahora puede ser un proyecto de seis, de ocho, de diez años, y estamos viendo cada vez más fenómenos de personas que vienen aprovechando una determinada coyuntura que luego se van, o aquellos que vienen, intentan además de trabajar, formarse; emprenden luego nuevas actividades en su país de origen o en un tercer país. Hemos querido que eso esté en el reglamento junto con las ayudas al retorno voluntario, para generar un paquete de garantías, ¿en qué sentido? Pues que aquella persona que ha estado aquí, que ha residido en España y que en un momento dado cree que tiene una mejor oportunidad en otro lugar, tenga la certeza de que puede volver a nuestro país y no encontrarse con que tiene que ponerse a la cola de los que quieren venir, sino que pueda recuperar la situación que tenía antes de salir. Por ejemplo: si alguien tiene una tarjeta de residencia de larga duración y está tres años fuera y luego cumple con las posibilidades o con los requisitos para volver; puede volver y seguir siendo un residente de larga duración; lo que nos parece justo en relación con personas que han contribuido ya al desarrollo de nuestro país y, por otro lado, nos parece que remueve obstáculos para que alguna gente tome esta decisión.

Si observamos otra parte importante de lo que ha sido nuestra política de extranjería, las nacionalizaciones, altamente privilegiadas para algunos colectivos como los iberoamericanos, podemos ver, aunque no sea fácil tener todos los datos, que aquellos que efectivamente han conseguido un pasaporte español son los que se mueven, son los que toman la decisión de volver, ¿por qué? Porque saben que tienen la puerta de regreso a España abierta y nos parece que es absurdo poner más obstáculos de los debidos a ese tipo de fenómenos que existen y que están aquí para quedarse.

Y si el reglamento nos permite precisar el marco legislativo con el que gestionar la inmigración, garantizar la integración y la cohesión social es nuestro mayor reto. Para ello, disponemos de un instrumento básico, como es el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

El primer plan 2007-2010 ha sido una pieza clave para impulsar el proceso de integración, orientando la acción de los poderes públicos y dinamizando a la sociedad en esta dirección. Elementos fundamentales del enfoque que subyace al Plan son la idea de que el mismo se dirige al conjunto de la ciudadanía, tanto autóctona como inmigrada, porque la integración concierne a todos los miembros de la sociedad, y la idea de que hay que abordar las políticas de integración de manera integral u holística, y con una orientación proactiva.

Se ha evaluado el primer plan y se ha procedido a la aprobación del segundo el 23 de septiembre 2011 por el Consejo de Ministros. El II PECEI debe ser el instrumento práctico que sirva para plasmar cómo gestionar la diversidad y pluralidad en nuestra sociedad, y para determinar los instrumentos necesarios para avanzar en la protección de los derechos, de la igualdad y de la participación social de la ciudadanía, autóctona o inmigrante. Debe ser el marco en el que se traten aquellas acciones que deben conducir a la solución de los problemas inmediatos.

Es evidente que supone una novedad que la atención inmediata y mediática de la inmigración en España no se encuentre en las entradas sino en la convivencia. Esto es obvio por la reducción de flujos que les comentaba, pero también porque ya somos, sin duda, una sociedad diversa. El arduo trabajo que se ha hecho en estos últimos años en este espacio ha sido clave. Las políticas de integración eran un erial que ha sido abonado y cuidadosamente trabajado en estos seis años. Ahora, en época de crisis, vamos a tener que recoger los frutos de lo que hemos sembrado: la tenacidad de los actores sociales

en su lucha diaria contra la discriminación, a favor de la igualdad y de la normalidad es una de las máximas garantías de este proceso.

Para nosotros y para el resto de socios UE, garantizar la integración y la convivencia es nuestro gran reto. Debemos fortalecer todos aquellos discursos, instrumentos y políticas que se refieran a integración, y paulatinamente debemos recordar que estamos hablando de la gestión de la diversidad, una diversidad que está aquí para permanecer y cuya gestión deberemos empezar a disociar del gobierno de la inmigración, ya que cada vez más españoles son diferentes a lo que nuestros padres y nuestros abuelos habrían identificado como tales. Nuestra sociedad es y será una realidad plural y diversa, y en ella deben y deberán acomodarse muchas expresiones distintas.

Y la gestión de esta diversidad tiene solución en el marco jurídico actual. No parece necesario, pues, improvisar leyes ‘proclama’ para resolver problemas que no existen, ni inventarse contratos carentes de validez jurídica que no aporten nada a lo que ya dicen las leyes. Estamos en un Estado democrático y de derecho, en el que los derechos y deberes de los ciudadanos, incluidos los de origen inmigrante, los fija el legislador con carácter vinculante para todos, no se determinan a través de un “contrato”. Y cuando se incumple lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, también es el legislador quien establece las consecuencias jurídicas que ello tiene, que en el caso de los extranjeros puede llegar a su expulsión de España. Parece, pues, absolutamente innecesario establecer un contrato de integración que pida a los inmigrantes ‘comprometerse’ en acciones que las leyes españolas ya ‘obligan’.

Trabajar por la convivencia es uno de nuestros objetivos más importantes y el PECEI es el instrumento del que nos hemos dotado para ello. Un instrumento que prevé acciones horizontales en el ámbito del Gobierno de España, pero que sirve también al mundo local, a las Comunidades Autónomas y no sólo a quienes trabajan en inmigración –insisto- sino en educación, en empleo, en urbanismo, en vivienda, etcétera. Y también a las organizaciones no gubernamentales, a quienes ofrece un marco en el que enmarcar su propia acción.

Quiero también señalar, de forma muy especial, que en este período hemos adoptado la Estrategia de lucha contra el racismo, que nace del PECEI, pero del que es una pieza separada, y me complace mucho que haya visto la luz. Creo firmemente que debemos desarrollar una política de lucha contra la discriminación y el racismo, y que, por las razones que daba en relación con la gestión de la diversidad, debemos disociarla de la agenda de la inmigración, aunque se encuentren en algunos puntos. Tenemos que ‘desextrajerizar’ la lucha contra un racismo que tiene ya y va a tener cada vez más a los propios españoles como sujeto.

Todo esto lo hemos hecho –y vuelvo al principio- en el marco de una política europea de inmigración en cuyo desarrollo el gobierno español está plenamente implicado. Una política que todavía no está construida pero que percibimos claramente como necesaria para gestionar y gobernar bien la inmigración. Vivimos en un espacio de libre circulación. Yo recuerdo hace muchos años, cuando se empezaba a hablar al hilo de la Cumbre de Tampere, de la política europea de inmigración; nos dábamos cuenta de que no podía haber una Unión Europea de la libre circulación con –en aquella época- diecisiete distintas políticas de inmigración. Lo que nunca sospechamos entonces, es que algunos acabarían acariciando la idea de acabar con la libre circulación para mantener las políticas nacionales de inmigración, pero como yo estoy convencida de que eso es ir contra los tiempos y es imposible, sigo pensando que no, que el espacio de libre circulación debe defenderse y que, por lo tanto, necesitamos desarrollar esa política de integración y eso hemos hecho de una forma fuerte. También reconociendo la dimensión regional de la política europea de inmigración y, especialmente, de

integración. Pero es innegable que no podemos aún hablar de una política europea de inmigración entendida como una política comprensiva y global con la que gestionar las múltiples dimensiones de un fenómeno complejo como la migración. Nos encontramos ante un proceso inacabado, que además ha sido víctima colateral de los miedos que siempre acompañan una situación de crisis económica y de cambio. Así se puede entender, o como mínimo intentar entender, porque la crisis económica ha significado el incremento del discurso xenófobo en muchos países de Europa, y porque los cambios democráticos en el sur del Mediterráneo han puesto en jaque a la libre circulación comunitaria.

Necesitamos construir una política de inmigración europea de una manera global y no parcial. Hay que plantear instrumentos que nos permitan afrontar el fenómeno en todas sus dimensiones, y no sólo de manera parcial. Esto implica no desvincular las vías de entrada de la migración regular de la lucha contra los flujos irregulares, ni dejar al margen las relaciones con países terceros, que ha sido una prioridad de nuestra política de inmigración incorporada en la agenda de la Unión Europea.

Y la dimensión regional de la política de inmigración europea no puede minusvalorarse. El Tratado de Lisboa permite a la Comisión adquirir competencias en temas de integración, y eso aún hace más necesario recordar el papel del mundo local y regional, especialmente de regiones con competencias legislativas, como son las nuestras, en gestionar el impacto de la inmigración. Porque en definitiva, y eso es un hecho generalmente compartido, es en una ciudad, en un vecindario, donde el reto de la integración adquiere una dimensión real.

Creo que debe haber gobierno europeo de las migraciones y que éste debe ir configurándose como una pieza importante de la gestión de un fenómeno de naturaleza internacional que crecerá en el mundo de hoy en que también se mueven las personas, y que este gobierno debe ejercerse en esquema de “gobernanza multinivel” en el que, para tener éxito, cada nivel de gobierno debe hacer su parte en un sistema que garantice la cooperación para el buen gobierno de la movilidad internacional de personas y su acomodo en el ámbito local.

Las políticas que se han ido tejiendo en estos últimos años y que debemos seguir perfeccionando, tienen un objetivo claro y meridiano, la gobernanza de la inmigración de manera ordenada y vinculada a los derechos. Este es un objetivo que no puede hacerse pensando en los modelos migratorios del siglo pasado, sino que debemos hacerlo pensando en un nuevo contexto global, en el que algunas distancias se acortan y otras, aunque no nos guste, otras se acrecientan, y pensando no sólo en el corto plazo, sino en el medio y el largo, y no sólo en políticas de inmigración sino en cómo estas van a encajar en el proceso de transformación económica al que sin duda nos empuja la crisis. Y debemos hacerlo, sin duda, reforzando la cooperación interna en nuestro Estado, y la cooperación y el impulso de políticas y acciones comunes en la Unión Europea. ■