

Joaquín Arango y Rickard Sandell (coords.), *Inmigración: prioridades para una nueva política española*, Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset/Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (Col. de documentos Informes Elcano), 2004, 62 pp., en www.realinstitutoelcano.org/publicacionesinsti.asp.

Si bien los medios de comunicación se concentran en los intentos masivos de inmigrantes africanos para saltar las vallas fronterizas de Melilla y Ceuta, lo cierto es que el análisis del fenómeno requiere un debate que vaya más allá de las estrategias que podrían impedir el paso de los indocumentados. Ante un inminente 7% de población inmigrada, España enfrenta hoy el reto de regular la entrada de extranjeros en su territorio y de lograr una verdadera asimilación de esta nueva población.

Como el país que más contribuye al aumento de inmigrantes en el espacio Schengen, España debe asumir un papel de mayor protagonismo en el diseño de iniciativas en materia migratoria europea. En opinión de los expertos consultados para la realización del informe *Inmigración: prioridades para una nueva política española*, la aportación española será valiosa siempre y cuando sus iniciativas adopten como pilares fundamentales el realismo y la proactividad.

En la inspiración y el diseño de las políticas de migración pueden y deben intervenir diversos actores sociales, desde sindicatos y organizaciones empresariales hasta organizaciones no gubernamentales, pasando por universidades y otras entidades. Inmersos en este espíritu, el Real Instituto Elcano

y la Fundación Ortega y Gasset se dieron a la doble tarea de estimular el debate sobre las direcciones que podrían seguir en el futuro las políticas españolas en materia de inmigración así como de contribuir al mismo mediante el análisis objetivo y no partidario de algunos de los problemas que enfrenta España al respecto.

En la primera parte del documento, “Gestión de los flujos de inmigración regular”, se pone especial énfasis en dos aspectos. El primero es la revisión del papel que desempeña el Estado en la planificación de políticas migratorias. El segundo es la reflexión sobre la propia concepción de la inmigración.

De un modo concreto, se plantea que España debería implementar políticas migratorias con base en información macroeconómica. Es decir, que en vez de que el gobierno tenga el monopolio de las contrataciones de origen, se prevea el número de ofertas de trabajo que generará la economía. A partir de esos datos, se gestionarían los permisos laborales que satisfagan las necesidades empresariales y disminuyan los abusos en contra de los trabajadores irregulares. Para lograr un cálculo certero, señala el texto, España cuenta con el empadronamiento, alternativa a la que la mayoría de los inmigrantes está inscrita, y que facilita el acceso a la atención sanitaria así como a la educación.

En cuanto a la concepción del problema, en el informe se plantea la necesidad de abarcar la inmigración desde una perspectiva integral. Las políticas actuales, tanto españolas como de la propia Unión Europea, atacan la inmigración irregular como un problema principalmente fronterizo a pesar de que la mayor parte de los inmigrantes irregulares ingresaron al territorio por vías legales, con permisos que posteriormente no se renovaron. Se trata de un fenómeno que se produce más por deficiencias en los controles internos que por controles fronterizos inadecuados. De ahí la necesidad de un avance en el

tratamiento interinstitucional del problema. Así, por ejemplo, se exhorta a una mayor participación del Instituto Nacional del Empleo, incluso a nivel internacional. También, en este apartado se habla de la necesidad de mejorar los procedimientos de documentación que hasta ahora no han funcionado de modo satisfactorio.

Por otro lado, en un tono más crítico, en el documento se reconoce que “los únicos beneficiarios reales de la irregularidad son las empresas que la buscan intencionalmente, siempre y cuando consigan pasar inadvertidas” (p. 25). En España se ha tendido a centrar la responsabilidad en el inmigrante irregular, en lugar de hacerla recaer en las empresas que con frecuencia pagan salarios inferiores al salario mínimo y omiten el pago de los costos laborales extrasalariales.

El informe hace hincapié en que la inmigración económica resulta, ante todo, de las importantes diferencias socioeconómicas que existen entre los países de origen y los de acogida. Por lo tanto, es preciso tratar de reducir dichas diferencias mediante programas de cooperación al desarrollo, que puedan canalizarse a través de la Unión Europea.

Entre los sectores particulares, llama la atención el de las mujeres inmigrantes. Entre ellas se encuentran las mujeres que se dedican al servicio doméstico y las sexo-servidoras. Ambos casos presentan altas tasas de irregularidad. Respecto a las últimas, el texto indica que la legislación debería clarificar el estatus legal de esta actividad, de manera que estuviera sujeta a las leyes del mercado laboral.

En resumen, este primer apartado invita a considerar la inmigración irregular más como un problema que resulta del mal funcionamiento de un conjunto de políticas generales, que como un problema generado por políticas de inmigración ineficaces.

La segunda parte del documento, “Inmigración e integración”, se enfoca hacia los temas concernientes a la integración social de la población migrante. De acuerdo con el informe, puesto que la inmigración es un asunto que debe ser abordado integralmente, habrá que reconocer su incidencia en la sociedad española. Al respecto afirma que más vale, por el bien común, generar mecanismos institucionales que faciliten la integración social de los inmigrantes, regulares e irregulares, si se quiere evitar la polarización de la sociedad. Así mismo, habrá que hacer énfasis, tanto en el ámbito institucional como en el mediático, en los aspectos positivos que se generan a partir del asentamiento de estos nuevos o futuros ciudadanos europeos. Lo anterior ayudará a disminuir los riesgos de la creciente segregación que normalmente desemboca en tensiones sociales como la xenofobia.

Según explica el texto, la mayor parte de los conflictos de integración se podría aliviar si se pusiera en marcha una estrategia general destinada a acoger a los nuevos inmigrantes. Dicha estrategia debería tener por objetivo informar a los inmigrantes sobre cuestiones —como salud y principios constitucionales básicos, educación, alojamiento, entre otros— que les permitirían una mejor integración social. Dado que gran parte de los inmigrantes son irregulares y aceptando que las expulsiones masivas no son ni solución ni posibilidad factible, es importante que no se hagan distinciones entre regulares e irregulares en lo que hace a la acogida de los recién llegados. Con esta premisa como base disminuiría la exposición de los migrantes a distintos tipos de abusos.

El informe destaca también la importancia de un empleo regular como la variable más importante para conseguir una integración satisfactoria. A pesar de que en España, en comparación con otros países europeos, la mayoría de los inmigrantes parecen desenvolverse razonablemente bien en el mercado

laboral, existen imperfecciones importantes dentro del mismo. Por un lado, el trabajo ilegal, y por el otro, el hecho de que muchos inmigrantes están cualificados para desempeñar puestos de trabajo de un nivel superior a los que se ven obligados a aceptar. En este sentido, según el documento, las autoridades responsables deberían avanzar en el desarrollo de acuerdos bilaterales con los países de origen para el reconocimiento de las cualificaciones educativas y la simplificación de los trámites para el mismo.

Como explica el informe, tanto los inmigrantes como los autóctonos son víctimas potenciales del círculo vicioso que se genera cuando la vivienda se convierte en un foco de segregación. A menudo, los inmigrantes carecen de capacidad económica para acceder a una vivienda adecuada. Suelen concentrarse en barrios de viviendas deterioradas. Esta segregación residencial se traduce a su vez en una educación segregada. A fin de conseguir una buena mezcla geográfica y evitar las prácticas discriminatorias, es importante que los municipios cuenten con recursos suficientes para garantizar el mantenimiento de estándares mínimos en relación con la vivienda, los servicios asociados y el espacio dedicado a las actividades de ocio. Así se evitará que vecindarios con un alto porcentaje de inmigrantes dejen de ser atractivos para la población local. De ahí que se proponga la manutención de viviendas subvencionadas administradas por empresas públicas.

El texto destaca así mismo la reunificación familiar como otro aspecto que facilita la integración social. Ésta, afirma, contribuye a aliviar algunas de las tensiones sociales que a veces surgen cuando los inmigrantes están sin su familia. Y, puesto que la reunificación familiar es una de las pocas políticas de inmigración sobre las que existe legislación de la Unión Europea, España debe atenerse a las normas comunitarias. Para ello es necesario simplificar los procedimientos administrativos.

En tono de vanguardia legislativa, el documento asevera el carácter imprescindible de la inclusión legal de los inmigrantes en asuntos políticos. A pesar de que, por regla general, los inmigrantes están sujetos a las mismas obligaciones que los ciudadanos españoles, el Estado disfruta de poderes discrecionales en lo que hace al reconocimiento de derechos. Normalmente, los inmigrantes no tienen derecho al voto a pesar de que ya representan una proporción importante de la población total de España. “No parece aceptable mantener a un porcentaje elevado de la población al margen de decisiones colectivas que afectan su futuro” (p. 47). Pero, ampliar la democracia a través del reconocimiento del derecho de voto a los inmigrantes requiere una previa reflexión sobre los requisitos exigibles.

Como colofón al informe, se plantean algunas consideraciones o criterios que podrían ser tenidos en cuenta para la próxima generación de políticas en materia de inmigración. Divididas en dos grupos, las propuestas retomaron, por un lado, diversas acciones específicas planteadas con anterioridad, y por el otro, la conveniencia de cambiar el enfoque hasta ahora dado a la inmigración.

Las recomendaciones finales refrendan la concepción de que “un planteamiento proactivo reconoce explícitamente la inmigración como una realidad y una necesidad, y trata de que se produzca conforme a un conjunto de criterios predefinidos que sean acordes con esa realidad, con las necesidades de la sociedad y también con sus obligaciones morales” (p. 58). En este sentido, el documento señala que, el hecho de establecer un objetivo de inmigración anual permite una asignación de recursos y una planificación de actividades de integración más acertada. Además, crearía oportunidades de inmigración regular en vez de las oportunidades de inmigración irregular con que se cuenta hoy en día.

En mi opinión, el informe presentado y coordinado por Arango y Sandell cumple con la expectativa de estimular el debate sobre las direcciones que España podría seguir en materia migratoria. Su valía está en la reflexión constante según la cual para resolver el problema hay que analizar las causas, no sólo atacar los síntomas. El documento hace propuestas valiosas a nivel social, como la incorporación política de los inmigrantes y la necesidad de evolucionar hacia una concepción más progresista del fenómeno migratorio. Sin embargo, queda pendiente un análisis sobre la capacidad real que tiene el gobierno español —incluso el europeo— para resolver por la vía del presupuesto cada uno de los aspectos analizados. La voluntad política que estas acciones requieren es de gran envergadura y probablemente tendrá que emanar de la propia sociedad civil antes de que las autoridades adopten como suya la tarea. Otro aspecto que precisa atención es el de los significados económicos que tiene la migración para los propios españoles, en especial en los ámbitos laboral y salarial.

Finalmente, para el lector interesado en el tema de la inmigración existen, a la par de este informe, títulos afines como el de Miguel Pajares, *La integración ciudadana: una perspectiva para la inmigración* (Icaria, 2005), y José Martín y Pérez de Nanclares, *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia* (Colex, 2002).

Lucía Sánchez Torres