

Nº 22 - ENERO 2010

Inmigración y política exterior: Desafíos frente a la crisis económica

Laura Tedesco

»» La política de inmigración del gobierno del PSOE ha sido una de las más progresistas y ha tenido un impacto positivo en su política exterior. Sin embargo, a partir de la crisis financiera, el proceso de integración de los inmigrantes en España se ha frenado de manera abrupta. Hasta entonces, los inmigrantes eran considerados como uno de los principales protagonistas del crecimiento económico. Mientras en febrero de 2007, el Consejo de Ministros del gobierno español aprobaba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, con un presupuesto de más de dos mil millones de euros para gestionar los flujos migratorios y los procesos de integración, en septiembre de 2008 el mismo gobierno proponía un Plan de Retorno Voluntario.

Si bien es cierto que las modificaciones introducidas recientemente no han creado tensiones importantes con los países de origen, algunos desacuerdos pueden vislumbrarse a medida que España restringe su estrategia y se acerca más a las directivas europeas. En este contexto, la asimilación de políticas europeas puede considerarse como una oportunidad para establecer un modelo de limitación de flujos, medidas más restrictivas, y reducción de algunas de las ventajas existentes para los inmigrantes de origen latinoamericano. Es posible, entonces, que aprovechando la crisis, el gobierno español diseñe una política de migración y un modelo de integración más europeo y culpe de las nuevas limitaciones a Bruselas.

UNA DÉCADA DE INTEGRACIÓN LABORAL

De acuerdo con los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración, hasta el 30 de septiembre de 2009 había 4.715.757 extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia. Los

CLAVES

- La política de inmigración del gobierno del PSOE ha sido una de las más progresistas y ha tenido un impacto positivo en su política exterior.
- España puede considerarse un modelo exitoso de integración laboral de un gran número de inmigrantes.
- Durante los años de expansión, la política migratoria revitalizó relaciones bilaterales y ofreció una imagen positiva de España. El riesgo es que España puede empezar a perder esta ventana.

»»»» marroquíes mantienen su primer lugar con 758.174 nacionales residiendo en España, seguidos por los rumanos (728.580), los ecuatorianos (441.455), los colombianos (288.255) y los británicos (221.073).

Las razones que impulsaron a los latinoamericanos a venir a España fueron una combinación de la precariedad de sus países de origen y el crecimiento económico español de los últimos años. La prosperidad de la economía española desde finales de los años noventa y un impulso a los flujos de latinoamericanos frente a los de otros orígenes fueron elementos de atracción. Con el crecimiento económico, España necesitaba mano de obra y revertir dos tendencias preocupantes: un acelerado proceso de envejecimiento y una baja tasa de natalidad. La entrada de la mujer al mercado laboral creó, además, la necesidad de emplear cuidadoras y cuidadores para los mayores y los niños.

La inmigración magrebí se va incorporando a una primera ola de inmigrantes musulmanes llegados a finales de los sesenta y principios de los setenta integrada especialmente por estudiantes de países como Líbano, Siria, Palestina, Jordania y Egipto. La inmigración reciente es principalmente económica. Los marroquíes concentran el mayor número seguidos de lejos por los argelinos. Les siguen en número la inmigración senegalesa, nigeriana y ghanesa, paquistaní y bangladeshí. El porcentaje más bajo es el de los musulmanes de otros países de Europa y Asia: kosovares, albaneses, bosnios, tártaros, chechenos, azerbaijanis. Los datos del Observatorio indicarían que, en septiembre de 2009, habría más de 800.000 personas inmigrantes en situación legal provenientes de países africanos de mayoría musulmana.

Tanto los latinoamericanos como los magrebíes y musulmanes se han ido integrando a la sociedad y a la economía española. Lo que ha sido crucial fue que, hasta 2008, el mercado laboral español integró a la mayoría de los inmigrantes legal o ilegalmente. Las características estructurales de este mercado mostraban una fuerte tendencia a la temporalidad y a la rotación entre el

empleo y el desempleo, particularidad especialmente sobresaliente entre las mujeres y los jóvenes de ambos sexos. Es probable que la crisis financiera y el aumento del desempleo profundicen la concentración de los trabajadores extranjeros en las categorías más bajas y precarias, frenándoles la posibilidad de establecer una movilidad social y laboral más dinámica. Pasarían a eternizarse, entonces, en categorías bajas con trabajos temporarios y precarios. La crisis, que parece perdurar en España, hará a los inmigrantes más vulnerables, más proclives a aceptar trabajos precarios y más expuestos a la discriminación social. Sin embargo, a pesar de este panorama negativo la gran mayoría de los inmigrantes seguramente elegirá permanecer en España.

LA BILATERALIDAD DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

La estrategia del gobierno hacia la inmigración podría definirse por tres pilares: lucha contra la inmigración clandestina, adecuación de la inmigración al mercado laboral y promoción de la integración social de los inmigrantes.

España ha utilizado dos canales distintos para su política. Por un lado, las migraciones expandían la agenda de política exterior con los principales países de origen. A partir de 2001 España firma distintos acuerdos sobre flujos laborales y cooperación en materia de migración con países como Colombia, Ecuador, República Dominicana, Marruecos y Perú, entre otros. En este sentido, España utilizaba instrumentos bilaterales para la gestión compartida de los flujos migratorios. Esta estrategia bilateral se mantuvo más allá de las elecciones de marzo de 2004.

Estos instrumentos tenían una gran utilidad en el momento de expansión de los flujos ya que España ofrecía y regulaba una importante cantidad de oportunidades laborales para ciudadanos deseosos de abandonar las incertidumbres de sus países de origen. En este contexto, los temas migratorios profundizaban las relaciones bilaterales

La asimilación de políticas europeas puede considerarse como una oportunidad para establecer una estrategia de inmigración distinta

les ya que los inmigrantes, las remesas, los instrumentos legales para la reagrupación familiar, las contrataciones en origen y la lucha contra la inmigración ilegal dinamizaban los lazos entre España y los principales países de origen.

Durante los años de expansión, la política migratoria influye de manera positiva en la política exterior española: revitaliza relaciones bilaterales y

ofrece una imagen de España generosa, abierta y dispuesta a compartir su crecimiento económico con ciudadanos de otros países. Los países más beneficiados fueron, sin duda, los latinoamericanos y Marruecos, aquéllos por los lazos históricos y éste último por su proximidad. La política hacia otros países, especialmente los de África Subsahariana y Asia, se

enmarcaba en instrumentos más generales e imprecisos como el Plan Asia-Pacífico y el Plan África.

España puede considerarse un modelo exitoso de integración laboral de un gran número de inmigrantes que en 10 años se convirtieron en el 10 por ciento del total de la población. La integración laboral y social se ha ido dando naturalmente gracias, sin duda, a la capacidad de absorción del mercado de trabajo. Por esto, el gobierno pudo presumir de ausencia de un modelo de integración ya que gracias a la expansión laboral, los inmigrantes se convirtieron en los artífices – no exclusivos pero sí fundamentales – del crecimiento económico, de la expansión de las arcas de la Seguridad Social, de la transformación de la baja tasa de natalidad existente y de la lenta pero continua transformación de la sociedad española. Y en este contexto altamente positivo, la imagen exterior de España y su gestión de los flujos transitaban sin sobresaltos.

UNA POLÍTICA MIGRATORIA DISEÑADA EN BRUSELAS

Desde el comienzo de la crisis, el gobierno ha ido transformado su política migratoria y su relación con los inmigrantes ya residentes. En marzo de 2009, el Ministerio de Trabajo e Inmigración anunció que el presupuesto destinado a la integración de los inmigrantes se reduciría en un 29,5 por ciento. Por otra parte, el gobierno anunciaba también que incrementaría los fondos a las ONG para que pudieran desarrollar programas de ayuda para los inmigrantes que quisieran regresar a sus países de origen. El presupuesto para ayudar al retorno de los inmigrantes alcanzaba los 5.220.000 euros en mayo de 2009.

La política española de migración se fue diseñando con pilares muy diferentes a los anteriores: el Plan de Retorno, la reforma de la Ley de Extranjería, el apoyo a las medidas adoptadas en la Unión Europea (UE), especialmente la Directiva de Retorno, y el Pacto de Inmigración y Asilo.

El *Plan de retorno voluntario de los inmigrantes en paro* establece que el gobierno abona el seguro de desempleo en dos únicos pagos para facilitar la reinserción laboral de los inmigrantes en sus países de origen. Este plan fue criticado por las asociaciones de inmigrantes; sin embargo, varios países han promovido iniciativas similares como en el caso de Ecuador que ha establecido varios instrumentos para facilitar el retorno de sus ciudadanos como el plan “*Bienvenido a casa*” y el “*Fondo Cucayo*”.

La comunidad marroquí residente en España tuvo una reacción mucho más negativa respecto de este plan. La Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España realizó una encuesta que muestra que el 83 por ciento de los trabajadores marroquíes lo rechaza, y un 78 por ciento afirma que no se acogería al plan. La proporción de los inmigrantes marroquíes con más de 10 años de residencia que rechazaban el retorno alcanzaba el 91 por ciento.

El plan de retorno no ha ocasionado enfrentamientos con los países de origen de los inmigrantes ya



»»»»» que, en muchos casos, el regreso de estos trabajadores con experiencias europeas y novedosas ha sido impulsado desde aquéllos países.

La reforma a la ley de Extranjería destacaba la ampliación del período de internamiento de los inmigrantes ilegales y la limitación de la reagrupación familiar de los mayores. Mientras estos puntos podían ser cuestionados, la reforma incluye el reconocimiento de las parejas de hecho, impulsa la protección de las víctimas de violencia de género y facilita la obtención de la residencia a las víctimas de tráfico de mujeres si colaboran con la justicia para encarcelar a los traficantes.

Estas dos iniciativas no provocaron malestar en los gobiernos latinoamericanos o los países del norte de África, pero a medida que la política de migración española se europeiza surgen algunas fricciones. La Directiva Retorno, aprobada por la Comisión Europea en junio de 2008, armoniza las condiciones de expulsión de los inmigrantes ilegales en la Unión y permite encarcelar durante 18 meses a quienes se niegan a abandonar voluntariamente el territorio comunitario. Esta medida fue ampliamente criticada por la sociedad civil europea y los gobiernos africanos y latinoamericanos, particularmente aquellos con más inmigrantes en la región, como Ecuador, Bolivia o Colombia. Evo Morales, presidente de Bolivia, hizo referencia a esta medida como la *Directiva de la Vergüenza*.

Otra medida acogida negativamente del lado latinoamericano fue el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo con el cual se promueve la selección de flujos migratorios de acuerdo a las necesidades de los mercados laborales europeos y se intenta poner fin a las regularizaciones masivas de inmigrantes ilegales. Llama la atención que, a pesar de la oposición latinoamericana a estas políticas, el comunicado conjunto de la reunión de la UE con el Grupo de Río celebrada en mayo de 2009 en Praga ni siquiera menciona el tema de las migraciones, el cual sigue siendo tratado como un asunto bilateral.

El Pacto y su selección de flujos fueron ampliamente criticados por asociaciones de la sociedad civil española como la Comisión de Refugiados (CEAR)

y SOS Racismo porque impulsa la descapitalización de los países del tercer mundo incitando la inmigración de trabajadores altamente cualificados. Asimismo, este Pacto refuerza la percepción de la inmigración como un fenómeno ajustado al mercado laboral, desconociendo las múltiples razones por las cuales los ciudadanos de países pobres emigran. Por otra parte, el Plan tiene un perfil contradictorio ya que por un lado impulsa la reducción de los flujos migratorios al mismo tiempo que destaca la importancia de las remesas como un pilar del desarrollo de los países del Tercer Mundo.

El argumento de la crisis y los casi 4 millones de desempleados en España han minimizado cualquier impacto negativo que estas medidas hayan podido causar en las relaciones con los países de origen. Frente a la profundidad de la crisis, el gobierno español ha ido modificando su estrategia, asimilándola a la europea, sin llegar a los extremos más negativos personificados en el gobierno italiano.

LA CRISIS Y LA SOLUCIÓN EUROPEA

Mientras el crecimiento económico parecía ser imparable, el crecimiento de la población inmigrante comenzaba a colarse ya en los debates políticos, en las encuestas de opinión y gradualmente el discurso se *uropeizaba* alertando sobre problemas en la capacidad de las infraestructuras nacionales y autonómicas para mantener una política de puertas abiertas en España.

Por otra parte, la regularización de inmigrantes en situación ilegal de 2005, a pesar de ser considerada un paso positivo para el Consejo de Europa y la ONU, fue muy criticada por Bruselas – especialmente por parte de parlamentarios neoconservadores –, Alemania y Francia por ser una decisión unilateral del gobierno que tenía consecuencias para toda la Unión.

Así, una combinación de factores llevó a España a modificar su estrategia. Sin duda alguna la crisis de 2008 ha sido un factor determinante en el cambio. Por otro lado, el incremento de la población inmigrante, que llega al 10 por ciento de la población

total, mostraba que se tornaba cada vez más difícil continuar gestionando los flujos a nivel bilateral con los países de origen a medida que la UE tendía a regular cada vez más el número de extranjeros. España, desde su nuevo lugar como país de acogida, número 10 en el mundo respecto del número de inmigrantes y primer emisor de remesas en Europa, no podía ya mantener y defender una política de inmigración asilada de sus socios sin arriesgar un enfrentamiento con Bruselas, Francia, Alemania y el Reino Unido. Además en la Europa de los 27, los lazos y los privilegios hacia los países latinoamericanos se convertían cada vez más irrelevantes ya que sólo algunos países de la Unión mantienen intereses relevantes en la región. La Presidencia Europea y el afán del gobierno español – acusado una y mil veces de una política exterior pobre – de mejorar su imagen de aislamiento, pueden haber sido factores importantes para asimilar la estrategia de inmigración a las directivas de la UE.

En este contexto el cambio de la estrategia puede haber llegado en el momento justo. El gobierno español puede argumentar que los cambios se debieron a la crisis económica y al aumento del desempleo o que la transformación era un paso esencial para enmarcar la política de migración con sus socios europeos.

Así, los costos de la europeización de la estrategia pueden ser transferidos a la crisis y viceversa.

La integración de los inmigrantes ha sido hasta ahora un aspecto positivo del gobierno español. Una vez que se pase el temporal de la crisis, habrá que analizar si el boom migratorio ha quedado atrás, enmarcado en directivas europeas, o si frente a un nuevo período de expansión económica, España regresa a la bilateralidad, alejándose de Bruselas de acuerdo a sus necesidades.

Laura Tedesco es profesora visitante en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Madrid.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**