

INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

Miguel Pajares Alonso

Resumen

La inmigración aparece como un problema para la sociedad receptora española, cuando lo cierto es que está constituyendo un potente factor de desarrollo, favoreciendo el dinamismo económico y el crecimiento del empleo. Cabe preguntarse qué factores inciden en la expansión de esa visión negativa hacia la inmigración, y ahí aparecen aspectos como el sistema de recepción de inmigrantes establecido y el conjunto de políticas migratorias vigentes en nuestro mundo de hoy. Las políticas de inmigración nos la presentan como algo de los que hemos de protegernos y generan buena parte de los factores de exclusión que están afectando a los inmigrantes. Al mismo tiempo, para contrarrestar esta situación, se están haciendo políticas de integración social. En este artículo se comentan las que se realizan en Europa.

Palabras clave:

Inmigración, integración, exclusión, políticas, Europa

Summary

Immigration appears to be a problem for the receiving Spanish society, when in reality it is a powerful development factor, favoring a dynamic economy and employment growths. It therefore makes sense to ask that factors contribute to the expansion of this negative vision towards immigration and migration politics in force throughout the world today. Immigration politics are nowadays presented as if they were something to protect us, at the same time generating a large part of the exclusion factors that are affecting immigrants. At the same time, however, they are creating politics of social integration in order to offset this situation. In this article, those politics being manifested in Europe will be discussed.

Key words

Immigration, integration, exclusion, politics, Europe

Las encuestas del CIS nos están diciendo, reiteradamente, que la inmigración es vista, por los españoles, como un problema. Más aún: como uno de los grandes problemas que tiene el país. Y no parece que las encuestas se equivoquen en la detección del estado de opinión de la población; basta con escarbar un poco en ciertos barrios de nuestras ciudades para detectar un estado de opinión muy contrario a la inmigración. Sin embargo, lo cierto es que los fuertes flujos de inmigración que hemos tenido en los últimos tiempos han venido determinados, sobre todo, por las características de nuestro desarrollo económico: el desbocado apogeo de la construcción, el crecimiento del sector servicios, el auge de la demanda de servicio doméstico y atención a la dependencia, etc., en un contexto demográfico marcado por una cada vez menor incorporación de jóvenes al mercado laboral, ha determinado una fuerte demanda de mano de obra inmigrada, sin la cual hubiese sido imposible mantener los ritmos de crecimiento que hemos tenido. La inmigración ha generado determinados problemas y ha resuelto otros muchos, pero en conjunto ha constituido un bien de gran valor que ha favorecido la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población. Y ello es así no sólo en España, sino también en el resto de Europa.

¿Por qué, entonces, aparece como uno de los grandes problemas del país (aquí y en los demás países europeos)? ¿Cómo se está tratando el tema de la inmigración? ¿Qué mensajes recibe al respecto la población autóctona? Hay que indagar sobre el tratamiento que se está dando a este tema para comprender por qué se produce un divorcio tan grande entre el valor que realmente tiene la inmigración y la opinión que sobre ella tiene la población autóctona.

Actualmente, en toda Europa, está bastante asumida la idea de que el destino de las personas inmigradas (o al menos de la mayor parte de ellas) es su integración en la sociedad receptora, y lo está, tanto por las instituciones públicas como por buena parte de la población autóctona. Pero esto no era así en las primeras décadas en las que distintos países europeos comenzaron a convertirse en países de inmigración. La inmigración comenzó a ser importante, en algunos países europeos, tras la segunda guerra mundial, y ya en los años ochenta y noventa lo acabaría siendo para todos los que componen la Unión Europea (o al menos para los 15 que la componían hasta mayo de 2004); pero la perspectiva de la integración tardó más en ser asumida, y, por otra parte, las políticas de inmigración que se han venido haciendo la han tenido poco en cuenta o simplemente son contradictorias con dicha perspectiva.

La contradicción se halla en la cantidad de elementos favorecedores de la exclusión (opuestos, por tanto, a la integración) que tales políticas contienen. El primero de ellos es la forma como Europa recibe los flujos de inmigración, obligándolos a circular por vías irregulares. Los países de la Europa Occidental cerraron (o casi lo hicieron), a mediados de los años setenta del pasado siglo, sus fronteras a la inmigración laboral con el argumento de que ya no se necesitarían más inmigrantes. Uno tras otro fueron estableciendo leyes restrictivas que hacían muy difícil la entrada legal de la persona que quería venir a trabajar a estos países. Ésta política restrictiva, que en algunos países se llamó incluso de “inmigración cero”, se mantiene todavía, aunque se han ido introduciendo matices importantes (sobre todo, por lo que se refiere a la admisión de trabajadores cualificados). Se trata de una política basada en una concepción general sobre la inmigración en la que ésta no constituye un derecho.

Las fórmulas para restringir la entrada que tienen los distintos países europeos varían ligeramente, pero son coincidentes en sus aspectos básicos. Lo más común es que el inmigrante laboral (o el aspirante a migrar) deba disponer de una oferta previa de empleo y con ella solicitar el visado de entrada desde su país de origen. Esa oferta de empleo pasa por el tamiz de la preferencia nacional en el empleo que establecen todas las legislaciones de extranjería, es decir, el criterio general es que no deben darse visados para ofertas de sectores laborales en los que hay nacionales como demandantes de empleo.

La aplicación del sistema de preferencia nacional (que después se ha convertido, en los países de la Unión Europea, en preferencia comunitaria), unido a la dificultad que tiene la canalización del flujo de ofertas de empleo hacia los países de origen y a todos los obstáculos burocráticos que lo acompañan, ha dado como resultado el bloqueo de las posibilidades de entrada legal para la inmigración laboral. España es buen ejemplo de lo que decimos, donde lo que en realidad ha funcionado es que los inmigrantes entran irregularmente y una vez aquí tratan de regularizar su situación, lo que consiguen al cabo de cierto tiempo (normalmente varios años); entre tanto van trabajando, pero sin posibilidades de contratación legal y expuestos, por tanto, a la sobreexplotación de ciertos empresarios bien predispuestos a aprovechar las condiciones de indefensión de esos trabajadores.

El hecho es que el derecho a inmigrar, además de no estar reconocido en los textos, ha sufrido un fuerte retroceso en la visión social que domina en torno a este tema, lo que ha venido al carro de unas políticas de inmigración en las que evitar la entrada de inmigrantes se ha señalado cada vez más como su objetivo central. Las políticas restrictivas, cuando no sólo no han impedido la entrada de inmigrantes, sino que se han dado en un contexto de aumento de la inmigración, han generado un discurso antiinmigración que ha invadido todas las esferas de la política. Lo que está constantemente en el discurso es la necesidad de controlar o evitar la entrada de inmigrantes, dando lugar a lo que se ha denominado un “marco institucional de la discriminación” generador de exclusión económica y social de los inmigrantes. Este discurso se compone de diversos tópicos como el riesgo de vernos invadidos por inmigrantes, la amenaza que ello supone a “nuestra cultura” e identidad, a nuestro sistema de protección social, etc. Algunos aspectos de dicho discurso han llegado a resultar muy convincentes y han logrado que la inmigración aparezca constantemente como algo que constituye una amenaza para la sociedad.

Por otra parte, durante las primeras décadas de la inmigración en Europa, antes incluso del cierre de fronteras de los años setenta que hemos comentado, dominó la idea de la temporalidad de las migraciones, y ello conllevó la ausencia de políticas sociales para la integración de los inmigrantes. Esto tuvo gran trascendencia porque trajo consigo unos procesos de guetización que cristalizaron en las principales ciudades receptoras de inmigración. Con ello crecieron también las posturas racistas en la sociedad receptora que en los ochenta se hicieron ya brutalmente presentes, así como importantes conflictos de convivencia entre población inmigrada y autóctona.

A la vista de tales situaciones apareció la necesidad de plantear políticas dirigidas a favorecer la integración social de la población inmigrada, y esto empezó a traducirse en actuaciones concretas de las instituciones públicas. El desarrollo de estas políticas sociales de integración no es simultáneo en toda la Europa Occidental, hay países en los

que se inicia ya a mediados de los setenta, mientras en otros no se ha hecho hasta los noventa. Holanda es uno de los países pioneros y sus políticas de integración comienzan en algunos ayuntamientos a mediados de los setenta, cuando ya se empieza a ver que el retorno a los países de origen es escaso, aunque no será hasta mediados de los ochenta cuando la integración se convierte en el objetivo principal de la política de inmigración en ese país.

En España ha sido a mediados de los noventa cuando se han iniciado las políticas de integración, y es ahora cuando el desarrollo de planes específicos en este terreno se está generalizando entre las instituciones públicas (ayuntamientos, comunidades autónomas...). En La Unión Europea hay distintos ejemplos de políticas nacionales o locales en este terreno. En el plano nacional, hay países que cuentan con leyes específicas para favorecer la integración; otros se refieren a ella en determinados artículos de sus leyes de extranjería; los hay que han creado instituciones encargadas de potenciarla; etc. En el plano local encontramos experiencias aún más desarrolladas, ya que hay algunas ciudades que cuentan con políticas de integración social de los inmigrantes y refugiados con varias décadas de experimentación. Mencionaremos, a continuación, algunos ejemplos de lo que decimos.

Entre los países que cuentan con política y legislación para favorecer la integración está Suecia, que en 1998 planteó una nueva política de integración para la que creó una nueva institución, la Oficina Nacional de Integración. Esta Oficina desarrolla un programa de apoyo a los recién llegados (inmigrantes o refugiados) de dos años de duración, por el que se les dan cursos de idioma y formación ocupacional, así como un seguimiento individualizado para el acceso al empleo. La realización de los cursos se acompaña con un subsidio mensual que es retirado si el interesado abandona el curso. Este programa se lleva a cabo a través de los ayuntamientos y con la participación el Servicio de Empleo para la localización de oportunidades de trabajo.

Otros tres países que cuentan con leyes específicas para favorecer la integración social de las personas inmigradas son Dinamarca, Finlandia y Holanda. En Dinamarca la ley relativa a la integración de los extranjeros (inmigrantes y refugiados) está en vigor desde principios de 1999, y su principal objetivo es facilitar el acceso al trabajo de los recién llegados con medidas como la formación ocupacional. Esta ley plantea también un programa para recién llegados en el que el aprendizaje del idioma es el aspecto central. En Finlandia la ley se denomina para la Integración de los Inmigrantes y la Acogida de los Solicitantes de Asilo, y está en vigor desde mayo de 1999. Sitúa al Ministerio de Trabajo como responsable de la política de integración, pero delega las funciones más importantes sobre los Centros Regionales de Desarrollo Económico y Empleo.

Holanda es, como dijimos antes, pionero en estas políticas, a las que dio un nuevo impulso a finales de los noventa. Cuenta con la Ley de Inserción de Inmigrantes Recién Llegados (WIN), que se halla en vigor desde el 30 de septiembre de 1998. En ese mismo año se creó el Ministerio de Política Urbana e Integración de Minorías Étnicas. A partir de dicha ley, se ofrece un programa de inserción para los recién llegados, que incluye vivienda (en casos de necesidad), clases de lengua holandesa, información sobre el entorno social e institucional, información para la inserción laboral y apoyo en diversos aspectos. De acuerdo con este programa, el recién llegado debe inscribirse en la Oficina de Asuntos Ciudadanos del municipio al que ha llegado y, a partir de ahí, es

sometido a una investigación para determinar sus necesidades de inserción, de la que se deriva un programa específico de inserción para esa persona. El interesado está obligado a seguir las clases y demás aspectos del programa. A su término se le otorga un certificado de haber concluido el programa.

Otros países se han planteado el asunto desde la perspectiva de la lucha contra la discriminación, pero han desarrollado menos políticas específicas de integración. Tal es el caso del Reino Unido, que centra sus políticas públicas en favor de la integración en la población refugiada, mientras que la inmigración laboral no está considerada como destinataria de las mismas. Entre la población refugiada, incluso, se hace la distinción entre solicitantes de asilo (a la espera de la respuesta de su solicitud) y refugiados (a quienes ya se les ha concedido el estatuto de refugiado u otra forma de protección), señalándose que quienes han de beneficiarse de programas favorables a la integración son los segundos, puesto que de los primeros no se sabe si se podrán quedar. El Gobierno británico mantiene que los solicitantes de asilo no son objeto de sus estrategias dirigidas a la integración social de los refugiados, aspecto que es criticado por las organizaciones sociales, que señalan que las posibilidades de integración se reducen considerablemente cuando ésta no se inicia desde el primer momento de la llegada. No obstante, los solicitantes de asilo se benefician de los programas de alojamiento y atención que desarrolla el Ministerio del Interior. Tal atención vino determinada por la Ley de Inmigración y Asilo de 1999.

En los países en los que hay normativa más desarrollada para favorecer la integración de inmigrantes y refugiados, los aspectos a los que se da mayor importancia son tres: el aprendizaje de la lengua, los cursos de orientación sobre el entorno social, dirigidos a que los recién llegados conozcan lo antes posible la sociedad en la que se hallan, y la formación y orientación para el empleo. Otros países, aunque no cuenten con leyes específicas sobre integración, han comenzado a dar también mucha importancia a los cursos para el aprendizaje del idioma por parte de los inmigrantes, así como a su orientación sobre el sistema legal.

Recientemente se ha impuesto una fuerte tendencia a plantear la integración como una obligación legal de los inmigrantes, haciendo obligatorios los cursos que hemos mencionado y condicionando la renovación de la residencia, la obtención de la residencia permanente o la obtención de la nacionalidad a que tales cursos se pasen satisfactoriamente. En la reforma legislativa planteada en Alemania en 2002, que dio lugar a la ley que entró en vigor en enero de 2005, se introdujo la necesidad de que los inmigrantes pasen cursos de alemán y de historia y cultura alemana, condicionando a ello la obtención de la residencia, o su renovación, o la obtención de la nacionalidad. Así se ha planteado también en el Reino Unido, donde el acceso a la ciudadanía se condiciona a que el aspirante conozca el idioma y las características de la sociedad británica y del sistema democrático: la ley británica de 2002 dice que el aspirante deberá pasar un examen sobre las mencionadas cuestiones.

Algo parecido se ha introducido en Dinamarca, donde la ley de extranjería, vigente desde julio de 2002, condiciona el acceso a la residencia permanente a pasar un examen de idioma y de historia y cultura danesa. En Holanda, una nueva ley de acceso a la nacionalidad que entró en vigor el 1 de abril de 2003 también condiciona el acceso a la nacionalidad a que la persona aspirante pase un examen de idioma holandés y de conocimientos sobre la política y la sociedad holandesa. En Austria, la reforma de la ley

de extranjería aprobada en julio de 2002 introdujo la exigencia de que los inmigrantes aprendan alemán, definiendo esto como “contrato de integración”. La ley lo plantea de esta manera: en los primeros 18 meses de estancia del inmigrante, los cursos estarán pagados, en un 50 % por él mismo, y el otro 50 % por el Estado o las empresas; entre los 18 meses y los dos años, el Estado sólo pagará ya el 25 %, y nada después de los dos años. Si no tiene suficiente nivel de idioma alemán después de tres años de residencia podrá ser multado, y si ello ocurre después de cuatro años se le podrá retirar el permiso de residencia. Los cursos, además del idioma, incluyen historia austriaca e información sobre el sistema político y social. Estos son algunos ejemplos de una tendencia que ha ido cobrando cada vez más importancia en los últimos años.

Con lo visto hasta aquí queda dibujado un panorama europeo caracterizado por dos polos opuestos: unas políticas de inmigración que han fomentado el rechazo de ésta y la xenofobia entre la población autóctona, y una creciente preocupación por la integración que está llevando a desarrollar medidas cada vez más amplias en este terreno. En España las cosas no son distintas, con la particularidad de que, hasta el año 2005, el Estado apenas había dedicado recursos para potenciar la integración. Las políticas de integración que aquí se hacían eran las que realizaban los ayuntamientos y las comunidades autónomas, y siempre con pocos recursos.

Pero lo que parece claro (y vale para España y para toda Europa) es que los esfuerzos que se hacen para potenciar la integración entre la población inmigrada y la autóctona no van parejos a las necesidades existentes. Es cierto que las instituciones públicas están dedicando recursos crecientes a este aspecto, pero no lo es menos que tales recursos siguen siendo del todo insuficientes en el actual contexto de fuerte crecimiento de los flujos de inmigración.

Por otra parte, lo que mayor utilidad puede tener para reducir la xenofobia y mejorar la convivencia no es la aportación de recursos para potenciar la integración (aunque ello también sea imprescindible), sino la modificación de la política de inmigración, de forma que el mensaje que se transmite a la población deje de ser el de “la grave amenaza que la inmigración supone”. Cuando todas las respuestas que se están dando a, por ejemplo, la llegada de cayucos a las Islas Canarias, consisten en más control policial, intervención o no del ejército, acuerdos entre Estados europeos para disponer de mayores sistemas de seguridad, etc., no es posible dejar de presentar la inmigración como el mayor problema que tenemos en el momento actual. Junto al desarrollo de medidas y programas para la integración ha de haber una modificación del discurso político, y ello ha de venir de la mano de un replanteamiento global de las políticas migratorias.

Octubre 2006