

# Nuevos retos de las migraciones (movimientos migratorios) en España.

Jornada organizada por Funcas y el Club de Roma el 8 de Junio de 2016.

**Experiencias y enseñanzas de las políticas migratorias: agujeros que hay que tapar.** (Borrador provisional)

Antonio Izquierdo Escribano

Introducción.

La corrección del punto de vista.

La experiencia reciente.

Las enseñanzas a extraer.

## 1.- INTRODUCCIÓN

En política migratoria el criterio ético bien podría ser el de “haz a los otros lo que te gustaría que te hiciesen a ti”. Collier P.

### *¿De dónde procede esta lista de prioridades y criterios para repensar la política migratoria?*

De un balance cuantitativo e interpretativo de lo acontecido. Primero, de los últimos 50 años de nuestra historia y, particularmente, de los tres lustros del siglo XXI que se llevan recorridos.

El balance numérico se refiere -y mezcla- dos fases. La primera, que recorre prácticamente la primera década del siglo XXI, es la fase de crecimiento de la inmigración y de la extranjería. Y la segunda es la que, provisionalmente, resulta después de más de un sexenio (hasta 2015) de recesión económica, social, política y cultural. La evaluación cuantitativa se apoya en el PMH y en la EPA. Y se plasma en unas gráficas que resumen los datos brutos de flujos, stock, situación laboral, naturalizaciones e inserción educativa de los menores escolarizados. Resumiendo, se lleva a cabo un balance de la realidad migratoria desde las políticas de extranjería pero ateniéndonos a su huella estadística.

El balance interpretativo arranca de tomar partido por uno de los dos sentidos y conceptos sobre los que se analizan los desplazamientos humanos: el de la inmigración y el de la extranjería. Tras considerar el momento por el que se atraviesa y la información disponible, esta presentación se decanta por el primero. La información disponible apunta a que el stock de extranjeros está al mismo nivel que en 2007, antes de la Gran Recesión (GR) y que el monto de la inmigración supera los 6,6 millones de personas. De tal forma que el peso de los extranjeros es del 10% sobre el total de la población (2 puntos menos que en su cima en 2011); y el de la inmigración del 14% habiendo cedido tan sólo uno por debajo del techo alcanzado en 2012. En resumen, **el vaciado de la inmigración no ha tenido lugar.**

El momento en el que vivimos se caracteriza por el “silencio respecto de los flujos de entrada” protagonizados- mayoritariamente- por los foráneos y la exageración de una porción minoritaria de los flujos de salida que está integrada por españoles nativos. La toma de partido favorable al concepto de inmigración se fundamenta en la idea según la cual: la extranjería como extrañeza nos atemoriza y nos conduce, tal vez sin advertirlo, al racismo; mientras que la

inmigración, pensada como estructura de la sociedad, nos lleva a la convivencia y al análisis de la integración.

## **2.-La corrección del punto de vista: Inmigración frente a extranjería.**

El término de inmigración se usa, por lo general, para referirse a personas que están viviendo en España pero que han nacido fuera. Inmigrantes son los nacidos y venidos de afuera. El uso común de ese término es el de volcarse sobre los llegados para trabajar, y en menor medida, mira o se dirige hacia los que han venido en busca de seguridad o de educación. Decir inmigrante es pensar en trabajadores subalternos. Sin duda este concepto nos aproxima a nuestra historia pasada, en particular y por permanecer más viva entre nosotros, nos remite a la historia de la emigración española a Europa. De modo que nos coloca en situación de comprender y de identificarse (empatía) con los así denominados. Por el contrario **el concepto de extranjería**, siguiendo a Fernández Buey, acentúa el halo de extrañeza, la separación cultural y, en particular, la diferencia religiosa. Pero también resulta que cuando se utiliza esta palabra se piensa en los extranjeros ricos que hacen su propia vida aparte y que no se mezclan con los nativos.

En conclusión y para resumir, hemos hecho leyes para gestionar la inmigración y las hemos bautizado como normas de extranjería. En realidad hemos regulado la gestión de la mano de obra de bajo precio y la hemos fragilizado y estigmatizado mediante la etiqueta de la distancia cultural. En suma, nuestra política migratoria ha manejado esa “extranjería laboral” a su conveniencia, según primaran los intereses empresariales o los electorales, esto es, según la ocasión y el propósito requirieran favorecer a unos u otros de esos intereses.

### **2.1- Desplazamiento del acento en la política migratoria.**

Desplazar el acento de la extranjería a la inmigración es acentuar la ciudadanía y luego ordenar su inserción social y cultural. Considerarlo como ciudadano y como productor de bienes y de vida. Tenerlo y aceptarlo como vecino activo con plenos de derechos para contribuir a la convivencia y a la conformación del espacio público. El ciudadano con derecho a aprender la lengua y a practicar o criticar las costumbres tanto las propias como las del lugar de acogida. Inmigrante es persona con empleo, familia y derechos plenos. En primer lugar los derechos y después el reconocimiento recíproco de las diferencias y de las divergencias. Esto por lo que toca a la filosofía que inspira las políticas de inserción de los inmigrantes.

Sin embargo, un ciudadano con familia, con trabajo y con Seguridad Social exige que **la política de flujos** se fundamente en algunos criterios de selección. Criterios públicos, debatidos y- en la medida de lo posible- consensuados, pero que se atengan a los medios económicos para integrar a los por venir. En síntesis, ocupación, hogar y derechos políticos plenos primero en el ámbito municipal y luego en el regional, estatal y europeo. Separando las políticas humanitarias de las de inmigración, las de asilo, de las de trabajo (aunque sea difícil separar las motivaciones para emigrar). Así que en lo tocante a la necesaria y conveniente regulación de los flujos, el tope y la composición, la cantidad y la selección tienen como objetivo final y están programadas con vistas a la integración estructural. Es la supeditación de los flujos al bien superior de la ciudadanía.

El hilo argumental que nos servirá para enhebrar esta reconsideración de la política migratoria es el de la inmigración como parte de la sociedad. Desde esta óptica constituye una fibra significativa del tejido y de la atmósfera valorativa que compone nuestro modelo social. No, se trata, sólo ni principalmente, de una mano de obra de carácter circunstancial. Sino que, además, la inmigración- más la extranjería- constituye una necesidad para fortalecer nuestra condición de sociedad abierta, extravertida y global que entronca con nuestra historia emigratoria.

Esta consideración de inmigración como estructura desplaza el acento de las políticas migratorias en dos sentidos. Uno, político y moral y, el otro, en aras de una buena gestión. El primero, supone pasar del inmigrante como mercancía al inmigrante como ciudadano. Hacer del fortalecimiento de la sociedad y de su cohesión el eje rector de las políticas migratorias. Es el paso de la extranjería a la ciudadanía. Y el otro, que tiene un sentido más administrativo e institucional, ha de moverse hacia arriba y hacia abajo. Hay que desplazar hacia arriba, es decir hacia la UE, las políticas de recepción que necesariamente deben ser coordinadas en ese ámbito; y, hacia abajo, las acciones de inserción que indudablemente han de recaer en los municipios y CCAA. En otras palabras, los requerimientos para el acceso se enfocan hacia fuera, mientras que, hacia dentro, se programan las condiciones para el arraigo.

Permítasenos repetir a modo de resumen este cambio de acento que implica una corrección del punto de vista, del sentido y del concepto. Este desplazamiento del acento desde lo mercantil (el inmigrante como mercancía) hacia los derechos (el inmigrante como persona con familia) supone considerar por separado las políticas de recepción o acceso y las de inserción o asentamiento. Y proponer políticas coordinadas de acceso y políticas descentralizadas de integración. Porque los asuntos de inserción vecinal y de sanidad o educación, es decir, los hechos de bienestar se producen en el espacio local, mientras que, por el contrario, los documentos de ciudadanía se dan en el ámbito estatal y europeo. Debe añadirse que este poner el acento en la ciudadanía y en la seguridad no va en menoscabo de reconocer y valorar las diferencias religiosas y culturales. Sino que ha de procurar tratarlos en diferentes instancias político-administrativas. Se trataría de programar la inmigración estructural sobre la base de la diversidad cultural.

### **3.- La experiencia reciente: silencios y exageraciones.**

Durante estos dieciséis años (2000-2015) hemos pasado sucesivamente por una fase de intensidad formidable en la llegada de inmigrantes extranjeros (2000-2008). Una fase de flujos asombrosos (entre 600 mil y más de 900 mil altas residenciales anuales) que fue seguida de una caída no menos brusca de los flujos de entrada. Al tiempo que decaían las llegadas se producía una emigración creciente, considerable y dominante de extranjeros; junto a una salida minoritaria pero mediáticamente construida y- quizás- exagerada, de españoles.

Durante la primera fase se mostró lo imponente de la corriente y la impotencia en su regulación. El resultado fueron tanto la irregularidad masiva como la irregularidad “sobreenvenida”. Es decir tanto la indocumentación social como la administrativa lo que de hecho resultó en una producción institucional de irregularidad. En lo que hace a la segunda fase, que transcurre entre 2009 y hasta la actualidad (2015), lo que ha destacado, - en términos mediáticos y en lo que se refiere a los inmigrantes-, ha sido la política de retorno

incentivado y la política de exclusión en sanidad. En términos cuantitativos, aquello que se ha silenciado, ha sido el retorno real- mucho mayor que el políticamente impulsado- y, sobre todo, el altísimo nivel de desempleo y las estrategias de resistencia desplegadas por los inmigrantes antes de verse forzados a volver a emigrar hacia otros lugares o a retornar al país de origen.

La fase de ingreso de inmigrantes extranjeros, se ha caracterizado por ser ciertamente desorbitada teniendo en cuenta la dimensión demográfica del país y la fragilidad de la economía española. Lo que se ha demostrado es que la furia de los flujos y el crecimiento del stock han tenido su justa réplica en la admirable capacidad de absorción que ha desplegado la sociedad española.

Es importante subrayar que las insuficiencias en el control fronterizo junto a la política de consolidación de los stocks (regularizaciones masivas) produjeron un mediático desorden migratorio que fraguó como una obsesiva percepción en la Opinión Pública a cuenta de la invasión foránea. Considero importante subrayar que ese mediático desorden es el que registran las encuestas. Y ha sido el argumento legitimador para el discurso gubernamental sobre control y permisividad tamizando u ocultando el dominante y verdadero eje y criterio cuasi único de las políticas de recepción que ha sido la utilidad y rentabilidad de la mano de obra foránea para el segmentado mercado de trabajo. De hecho las políticas restrictivas se plantearon antes de la Gran Recesión y prácticamente desde los primeros noventa, cuando el volumen de inmigrantes era reducido, las encuestas del CIS registraban que ya se veían “demasiados extranjeros” en España. La sombra de la extranjería es alargada y produce miedo y recelo con independencia de su número.

La fase de acogida masiva se extendió a lo largo de casi una década (2000-2008), si bien, se preparó en la década anterior. En efecto, durante la última década del siglo XX se produjeron dos regularizaciones explícitas y cuatro o cinco amagadas (contingentes) que pusieron las bases para el brusco y enérgico impulso de los flujos al despuntar el siglo XXI. Las vías de ingreso legal al empleo fueron, de modo destacado, el régimen general, los contingentes o cupos anuales y, sobre todo, las frecuentes y repetidas regularizaciones de trabajadores sin contrato. Todas estas vías de ingreso al mercado de trabajo estuvieron fundamentadas en las demandas insatisfechas, fragmentarias y volubles del mercado laboral. Y sucedió que los trabajadores vulnerables atrajeron a sus familias y la inmigración laboral se convirtió, al fin y a la postre, en parte de la estructura societaria.

A esa fase, esquemáticamente dibujada, le siguió la Gran Recesión, por la que aún deambulamos, con su enorme destrucción de empleo y bienestar, de derechos laborales y sociales (sanidad, educación y dependencia) que, tras unos años de inercia migratoria y de resistencia familiar, propició la reemigración y el retorno. Y en esas estamos. Sólo que ahora y desde hace tres años en lo que nos fijamos, porque así lo publicitan los medios de formación de la OP, es en la salida (no sabemos en qué proporción se convertirá en emigración duradera) de jóvenes y menos jóvenes españoles. El resultado es que los flujos de emigración de inmigrantes extranjeros y en menor cuantía de españoles (nativos y naturalizados), tiene lugar en medio de un veloz envejecimiento, lo cual ha reducido la dimensión de la población activa

entre 2009 y 2015 en casi un millón de personas. Pues si en 2009 había 31.171.500 personas de 15-64 años, en 2015 la cifra se rebaja a 30.174.300.

#### **4.- En qué acertaron y en qué fallaron las políticas migratorias: 1985-2015.**

1 - Respecto de los flujos, se erró en la templanza de las entradas pero se atinó en el equilibrio de procedencias nacionales y continentales, aunque no en lo que se refiere a la naturaleza y carácter de su proyecto. Respecto de la conveniente moderación de los flujos cabe establecer, al menos, tres principios (retos) que son los de establecer topes numéricos, aplicarse en la composición o selección y, todo ello pensando, en la integración (ciudadanía y relaciones sociales). Parece claro que los techos y suelos cuantitativos (topes) dependerán de la velocidad de integración y ésta, a su vez, será deudora de la composición y, por lo tanto, de la selección de los admitidos.

Es decir, no se fijaron unos límites numéricos o un rango de acogida cuantitativo. Así los flujos saltaron de los 100 mil en 1999 a los más de 900 mil en 2007. Y aún en años recientes (2014) los flujos de entrada superan holgadamente los 350 mil. Tampoco se acertó en que los suramericanos y los rumanos irían se decantarían por la naturalización, la re-emigración o la circulación y, en medida que aún no es posible aquilatar, en el retorno definitivo. Mientras que el proyecto migratorio de los marroquíes y africanos se vence del lado de la instalación duradera. Tomando buena nota de los proyectos migratorios de unos y de otros habría que procurar facilitar la RF en los flujos legales y duraderos. Atraer más capital en formación-estudiantes - y seleccionar con arreglo al principio (si se van a quedar, conviene que sean versátiles en sus capacidades profesionales) de la inmigración como estructura.

En cuanto a la selección de los flujos (que no se debe practicar con los refugiados o asilados, ni con los familiares) sólo se puede discutir de modo público después de ofrecer canales adecuados de inmigración. La selección se vierte sobre la composición (y sobre el número) pero también respecto de la tasa y velocidad de absorción. Ahí, los criterios de edad, aptitudes lingüísticas, instrucción y profesión debieran prevalecer, o al menos guardar el equilibrio, respecto de los marcadores culturales.

2.- En lo que toca a los stocks, hay que ayudar -y no sólo acompañar- a la sociedad en su integración. Quiere ello decir que, por ejemplo, hay que facilitar y costear el aprendizaje del idioma cuándo el inmigrante ya es un trabajador adulto y no va a insertarse en el sistema educativo. Pero es notable que hasta ahora los efectos sociales benéficos o adversos no hayan sido los que han sobresalido y llamado la atención mediática, sino que han sido los efectos económicos positivos (crecimiento) y negativos (desempleo, pobreza y reducción de salarios). Los desperfectos sociales y políticos negativos tales como el racismo y la ruptura de la solidaridad o la conformación de paisajes de exclusión social no han sido, para lo bueno y para lo malo, los más sobresalientes.

Así pues el segundo reto es el de analizar e informar acerca de la fragmentada y asimétrica integración en la sociedad. Y aquí no se puede simplificar la política de inmigración ignorando la importancia que tiene el componente religioso y étnico. Las dos políticas, la de inclusión social y cultural van íntimamente unidas si se tiene un concepto estructural de las poblaciones inmigradas.

## **5.- De las percepciones y las palabras a los hechos y los recuentos.**

Vivimos unos años, en la UE, en los que la imagen de las tragedias migratorias y las declaraciones vacías de contenido de las voces oficiales y autorizadas han anestesiado nuestra conciencia y han anulado el juicio y al raciocinio bien informado. Hemos de pasar de las imágenes a las acciones y de los ruidos a las informaciones.

Porque ya antes de la Gran Recesión (GR), y de modo impúdico durante la llamada Crisis de los Refugiados (CR), se han embotado nuestro sentidos y nos hemos sumido en la inacción y en la impotencia ante los naufragios mortales, las alambradas y la destrucción de los campos de internamiento que son arrasados con palas mecánicas. Imágenes de desesperación que se repiten hasta la anestesia de la memoria y del sentimiento humanitario. Y la vergüenza de asistir al regateo y el enfrentamiento entre gobiernos europeos por cuotas de admisión de refugiados que, a fuer de raquíticas, resultan incumplidas.

## **6.- Desafíos que asoman.**

**El primer desafío es aprender de los errores y evaluar, en términos generales, la experiencia.**

1.- Esa evaluación no se llevó a cabo tras la larga experiencia española en emigración y, particularmente, después de la emigración durante los años sesenta a los países centrales de la - ahora - Unión Europea. Señaladamente a Francia, Bélgica y Alemania Occidental. La emigración española suministró preciosas indicaciones sobre la emigración “acompañada” y también sobre la dificultad de controlar la “salida libre”, es decir, la que no fue asistida por el IEE. Pero también se pueden extraer lecciones de la integración lingüística y educativa de los hijos de las familias españolas y de su repercusión en la movilidad social, tanto en sus países de acogida como en su eventual regreso a España. Tampoco se analizó la experiencia de retorno.

El concepto o la palabra inmigrante nos acerca, como se ha mencionado antes, y nos coloca en la situación de comprensión y proximidad (somos un país de emigración) mientras que la legislación sobre extranjería, nos predispone hacia lo extraño y nos aleja de la empatía. Para certificar que la emigración se ve con cierta tranquilidad y normalidad tanto desde la óptica administrativa y gubernamental como desde la científico-social basta acudir a los varios informes sobre la emigración, en los años centrales de la década de los sesenta, que fueron elaborados por técnicos del Ministerio de Trabajo, así como reparar en los resultados de la “Encuesta sobre determinantes de la emigración” de 1966 y la levantada por la Fundación Foessa de 1970.

**Otra de las enseñanzas que se desprenden de la comparación entre ciclos migratorios es la necesaria adecuación conceptual a la época, motivación y contexto.**

2.- La motivación de los candidatos, su proyecto migratorio es un criterio para diferenciar la migración temporal de la estructural. La época invita a facilitar la movilidad y la circularidad en contra de las políticas restrictivas. El contexto de recesión y de recelo en las poblaciones europeas invita a poner en práctica políticas de selección que se basen en criterios claros y proporcionen seguridad.

Y situados en esta época, es decir, en los años que llevamos vividos del siglo XXI, está el hecho de diferenciar las migraciones suplementarias (temporal y circular) de las emigraciones permanentes, estructurales y complementarias. Esta distinción (entre la inmigración como prótesis o como trasplante, tal y como apunta M. Livi Bacci), es decir, como mano de obra o como parte del tejido social, es la que establece la OECD en sus informes anuales. Las primeras -las temporales y circulares- están más supeditadas a los ciclos económicos y al modelo productivo, mientras que, en las segundas, puede y quizás conviene que pese tanto o más la inserción en la sociedad. Expresado con otras palabras, en una sobresale la facilidad y rapidez de la tasa de inserción laboral y, en la otra, se atiende más bien a la mayor o menor dificultad y lentitud en la tasa de absorción social (Collier, 2013).

Por fin, repensar los conceptos requiere y exige buenas fuentes de información y medición. En particular, si se piensa en las migraciones como diversidad instalada, como parte constitutiva del modelo social, como fuente de reproducción de la población, en definitiva, como estructura. Entonces hay que generar datos longitudinales de población de origen extranjero, es decir, que incluyan a los ciudadanos naturalizados. Por ejemplo, en los alumnos de enseñanzas primaria y media. O, por poner otro ejemplo al respecto de los flujos, se requiere saber quiénes y cuántos se van, es decir, pensar en las migraciones en términos de sistema migratorio en las que la modificación de una pieza repercute sobre otra y también sobre el entorno.

Lo que cuenta como propuesta y reto de futuro es la de reconstruir o recomponer un sistema de información y de observación que nos permita afrontar el porvenir con menos dependencia de las sensaciones mediáticas y más del juicio razonado. Pensar en inmigración como estructura y no en extranjería como cerradura. Redistribuir las políticas de recepción y de inserción. Hay que desplazar el acento de la obsesión por el control de los flujos de entrada (y poco por los de salida) a las políticas de inclusión social e integración cívica en una sociedad abierta. Porque Europa ya es un continente multiétnico y multiconfesional.

#### **Bibliografía utilizada.**

Collier, P. Éxodo. Inmigrantes, emigrantes y países. Turner Editorial, Madrid, 2013.

Fernández Buey, F. Inmigración propuestas constructivas. Publicado en la revista La Insignia (julio de 2005).

Godenau, D y otros. La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición regional. Ed. MESS. Observatorio permanente de la inmigración. Madrid, 2014.

Livi Bacci, M. Breve historia de las migraciones. Alianza editorial, Madrid, 2012.

Martinello M. La Europa de las migraciones. Ed. Bellaterra La biblioteca del ciudadano, Barcelona, 2003.

VVAA. Migraciones. Capítulo 2º del libro Situación Social de España 2015. Editado por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 2016.