



INSTITUTO DE LA EMPRESA FAMILIAR

HACIA UN MODELO DE INMIGRACIÓN SOSTENIBLE



**HACIA UN MODELO DE
INMIGRACIÓN SOSTENIBLE**

Este proyecto ha sido dirigido por **Javier Quintana**, Director del Servicio de Estudios del Instituto de la Empresa Familiar.

© 2007, Instituto de la Empresa Familiar

No está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Diagonal 469, 3º 2ª · 08036 Barcelona

Tel.: 93 363 35 54 · Fax: 93 419 71 57

iefbcn@iefamiliar.com

Pl. Independencia 8, 4º izq. · 28001 Madrid

Tel.: 91 523 04 50 · Fax: 91 523 28 68

iefmad@iefamiliar.com

www.iefamiliar.com



ÍNDICE

	Pág.
1/ Introducción	5
2/ Grandes cifras, tendencias y estrategia política	7
3/ Marco legal	13
4/ Balance económico	17
5/ Educación	23
6/ Seguridad Social	27
7/ Mercado laboral y Competitividad	31
8/ Política Exterior y de Ayuda al Desarrollo	37
9/ Gestión de flujos migratorios	43
10/ Integración y políticas sociales	53
11/ El ejemplo de otros países	59
12/ Bibliografía	63



I / INTRODUCCIÓN

“Una nueva llamada de atención a la clase política para que centre los debates en las cuestiones que afectan al futuro del país”

En marzo de 2006 el Instituto de la Empresa Familiar presentó el documento *“Reformas clave para la economía española: políticas que exigen un consenso urgente”*. En él se recogían más de 60 propuestas que, de acuerdo con el punto de vista de esta institución, podían contribuir a incrementar la competitividad del país. Cada una de ellas tenía como objetivo mejorar alguna de las 8 áreas que se identificaron como prioritarias: Marco Institucional; Inmigración; Educación; Mercado laboral; Capacidad innovadora; Sistema energético; Agua; y Organismos reguladores.

Estas ocho áreas forman parte de los pilares fundamentales de la economía real y, como tales, del bienestar social de los ciudadanos. Con el mencionado documento, el Instituto quiso llamar la atención sobre la importancia de todos ellos y la necesidad –frecuentemente insatisfecha– de darles prioridad en la agenda política española.

El presente documento constituye, en primer lugar, la renovación del compromiso del Instituto con esa mejora de la competitividad del tejido productivo que debe permitir consolidar al país entre los más avanzados del mundo. También es una nueva llamada de atención a la clase política para que centre sus debates en las cuestiones que afectan en mayor medida al futuro del país.

Al mismo tiempo, este trabajo responde al objetivo de analizar con detalle algunas de las ocho áreas mencionadas. Cualquiera de ellas merecería este esfuerzo. La elección de la Inmigración se debe a que seguramente es el tema más complejo, el que tiene un mayor componente social y el que, tal y como demuestran las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, más preocupa hoy a los ciudadanos y, como tales, a los empresarios.

Otra de las razones por las que se ha llevado a cabo este proyecto es el reto que conllevaba. En muchos ámbitos sociales, en numerosos países, se ha extendido la sensación de que la política de inmigración está abocada al fracaso. En la raíz de este sentimiento colectivo están los malos resultados que se han sucedido en todos los países de tradición inmigrante en materia de integración, de control de fronteras y, sobre todo, de lucha contra la pobreza en los países menos desarrollados. El Instituto de la Empresa Familiar, como entidad comprometida con el bienestar de esta Sociedad, no está dispuesto a aceptar esta visión pesimista sin, al menos, reflexionar a fondo sobre cualquier idea que pueda aportar luz y enriquecer el debate.

El esquema seguido parte de una descripción de la situación actual del Marco legal y de los efectos que ha tenido la inmigración en la Economía, con especial atención a la Educación, a las cuentas de la Seguridad Social y al Mercado de trabajo. La conclusión que se obtiene en estos cuatro apartados es muy clara: **la inmigración legal es positiva cuando se produce a través de contratos en los países de origen, pero la afluencia masiva de irregulares puede llegar a ser un enorme problema para los ciudadanos españoles y para los propios inmigrantes.** De ahí que en los siguientes puntos se reflexione sobre el Control de flujos migratorios, se estudie la forma en que la Política Exterior y de Ayuda al Desarrollo puede combatir la pobreza de los países de origen y se aborde la necesidad de una política de integración más eficaz. Por último, en busca de las soluciones que aporta una experiencia más dilatada, se repasan los debates en los que están inmersos países de larga tradición inmigrante.



2/ GRANDES CIFRAS, TENDENCIAS Y ESTRATEGIA POLÍTICA

“España vive una revolución demográfica”

CONTEXTO

- Reflexionar sobre los movimientos migratorios es hacerlo sobre la evolución del hombre. Escribir acerca de la influencia que ha tenido en la cultura, en la economía, en la política, en las guerras, en el desarrollo del conocimiento y en la construcción de cada país podría servir para hacer una verdadera enciclopedia de la Historia de la Humanidad. En ella quedaría clara una realidad: cada época es diferente, por lo que carece de sentido intentar comparar unas migraciones con otras, analizarlas desde un mismo enfoque o aplicarles políticas idénticas.

Cronológicamente hablando, la parte final de dicha enciclopedia sería la más rica en contenidos y análisis. En ningún otro momento de la Historia se ha investigado y escrito tanto sobre Inmigración. No sería correcto afirmar que ello obedece a una mayor preocupación actual frente a la de otras épocas; pero sí que es consecuencia directa del desarrollo de la Sociedad de la Información, elemento que tiene una destacada impronta en el proceso migratorio que está teniendo lugar a escala mundial. Si la entrada de Internet en los hogares y oficinas de europeos, norteamericanos o japoneses ha supuesto un cambio radical en sus vidas, difícil de prever hace una década, se antoja casi imposible entender lo que ha supuesto para las personas que viven en los países menos desarrollados en términos de información –a veces transformada en desinformación–. Desgraciadamente, el efecto no ha sido similar en lo económico, y su pobreza sigue siendo una lacra que afecta a todos.

Pero, esta supuesta enciclopedia adolecería de un problema importante: la ausencia de políticas adecuadas.

Ningún país u organismo de carácter internacional hasta ahora ha logrado dar con ellas.

- El reto que supone la Inmigración tiene un origen común al de los desafíos más difíciles a los que se enfrenta la Humanidad en este siglo: el récord de crecimiento de la población humana. Según la ONU, entre 2005 y 2050 ésta podría pasar de 6.400 millones de habitantes a 9.100. El incremento tendría lugar casi en su totalidad en los países en desarrollo, cuya población se espera que aumente de 5.300 millones a 7.800 millones. En palabras de la directora de la División de Población de la ONU, Haina Zlotnik, *“se ha entrado en un terreno desconocido en la historia de la Humanidad que puede tener unas consecuencias dramáticas para el Medio Ambiente, la Economía y la Paz internacional”*. El crecimiento demográfico se ha convertido en un problema global.
- Las corrientes migratorias son consecuencia directa de este crecimiento demográfico. Pero, hay otros elementos que también son determinantes –y que a menudo, también tienen su raíz en el crecimiento demográfico–. La ONU estima que en 2005 había en el Planeta 191 millones de emigrantes, el 3% de la población mundial, casi todos procedentes de países en desarrollo. Aunque numerosos expertos sostienen que estos números son una respuesta por igual a las condiciones en origen y en el destino, el primero de estos elementos parece tener mucho mayor peso: bajo ciertos niveles de vida, incluidos los que se refieren a la sanidad, a la convivencia en paz o al acceso a alimentos, las emigraciones son muy reducidas, incluso cuando en otros lugares las condiciones sean mucho mejores. De acuerdo con esta idea, se puede afirmar que las principales causas de la inmigración son:

- Corrupción y ausencia de Estado.
- Crisis económicas que conducen a situaciones generales de pobreza y desempleo.
- Desastres ecológicos.
- Guerras.
- Persecuciones políticas o religiosas.

Todas ellas tienen connotaciones negativas.

- Al mismo tiempo, se pueden identificar los siguientes incentivos en los países de destino:
 - Necesidad de mano de obra.
 - Proximidad geográfica.
 - Lengua y cultura compartida.
 - Economía sumergida.
 - Niveles de renta.
 - Presencia de otros inmigrantes.
 - Información, real, idealizada o falsa, a través de Internet y televisión.
- Europa es la zona de mayor recepción de inmigrantes del mundo. Lo es porque todos los elementos mencionados están presentes dentro de sus fronteras; y lo es porque las causas que alientan la emigración están muy próximas a ella, en Asia y, sobre todo, en África. Los datos demográficos y su situación social, política y económica hacen pensar que África será la principal emisora de inmigración a Europa del siglo XXI.

- En respuesta a este reto, la UE ha desarrollado una serie de iniciativas, que se comentarán a lo largo de este informe y que pueden resumirse en dos:

- Una Política Común de Inmigración, aún incipiente.
- Una asignación presupuestaria creciente: la Política de Inmigración de la UE contará con un total de 4.000 millones de euros para el periodo 2007-2013.

- Para comprender correctamente lo que significa la inmigración en España es fundamental reflexionar sobre el pasado del país: su población es el resultado de la llegada a la península ibérica de distintos pueblos y del contacto con las que, en su día, fueron colonias españolas en África, América y Asia. Celtas, fenicios, griegos, cartagineses, romanos, godos, árabes, judíos, francos y bereberes, entre otros, dejaron su esencia en la cultura española, convirtiéndola en una de las más ricas del mundo. El bienestar presente está directamente relacionado con la aportación de cada uno de estos pueblos y con la capacidad, desarrollada durante siglos, de los nativos para integrar las ideas y el trabajo que llegaron de fuera en el tejido productivo nacional. El éxito del fenómeno migratorio que vive hoy España depende en gran medida de la repetición de éste proceso.
- España es, geográficamente hablando, el puente entre Europa y África. Al mismo tiempo, es el país

Tabla 1. Población total, inmigrante y extranjera (1971-2004)

Año	Población Total	Inmigrados	Extranjeros	Nacionalizados	Residentes	Irregulares
1971	34.117.623	365.376	183.195	182.181	148.400	34.795
1981	37.723.299	625.907	233.082	392.825	183.422	49.660
1991	38.846.823	840.594	350.062	490.532	278.696	71.366
1997	39.852.651	s/d.	637.085	544.000	609.813	27.272
2000	41.116.842	1.969.270	1.370.667	598.603	895.720	474.947
2001	41.837.894	2.594.052	1.977.944	616.108	1.109.060	868.884
2002	42.717.064	3.302.440	2.664.168	638.272	1.324.001	1.340.167
2003	43.197.684	3.693.806	3.034.326	659.480	1.647.011	1.387.315
2004	43.975.375	4.355.300	3.691.547	663.753	1.977.291	1.714.256

Fuente: CES, INE, Ministerio del Interior e Izquierdo y López de Lera, 2003.



Europeo con lazos culturales y económicos más estrechos con Latinoamérica. Eso la convierte en uno de los protagonistas mundiales del fenómeno. Numerosos datos lo confirman:

- De acuerdo con la Comisión Europea, cuatro de cada 10 inmigrantes que llegan a la UE se quedan en España.
- **España vive una revolución demográfica.** Según el padrón del Instituto Nacional de Estadística (INE), entre 1998 y 2005 la población aumentó un 10,7%. La razón de esta evolución está en la inmigración, que durante dicho periodo creció en 3.187.639 personas. Ya representa el 8,4% de la población censada, unos 3,5 millones de residentes, ...
- ... y ello sin tener en cuenta los 1.250.000 irregulares que se calcula puede haber en España (cifra que se obtiene cruzando datos del padrón y del registro de residentes).
- En algunas comunidades, como Valencia, Cataluña o Madrid, supera el 10% de la población.
- El porcentaje de población extranjera en España supera al de Italia (2,5%), Reino Unido (3,5%), Holanda (4%), Dinamarca (4,8%), Suecia (5,5%) y Francia (8%). Por delante, pero cada vez más cerca, se sitúan Bélgica (8,7%), Alemania (9%) y Austria (9,2%).
- Según el INE, en 2015 podría llegar a representar el 27% de la población española.
- De acuerdo con el Catedrático de la Universidad de Salamanca D. Vicente Gozávez, estos niveles "no los ha soportado ningún otro estado europeo en época de paz".
- De acuerdo con los estudios de La Caixa, de los 455.000 nuevos hogares creados en 2005, el 50% eran de extranjeros.
- En 2006, 33.905 inmigrantes ilegales llegaron a Canarias, un 61% más que en 2005. Aunque todavía no hay datos oficiales, los expertos consideran que miles han logrado entrar en territorio UE al quedar en libertad por haberse agotado los 40 días de plazo máximo que la legislación española concede para que se proceda a su repatriación.
- Según diversas ONGs, la tercera parte de las pateras que intentan cruzar el Estrecho de Gibraltar no llega, lo que equivale a decir que podrían estar muriendo miles de personas al año en esta aventura. A ellas habría que añadir las que pierden la vida en los "cayucos" que tratan de alcanzar las Islas Canarias.
- La inmensa mayoría de los extranjeros que ha participado en los procesos de regularización emprendidos en España desea instalarse definitivamente en el país. De acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sólo uno de cada cinco manifiesta voluntad de retorno.
- Las estimaciones de evolución demográfica del Instituto Nacional de Estadística se mueven en dos escenarios posibles. Uno de mínimos, en el que entre 2010 y 2059 llegarían casi seis millones de inmigrantes, y otro de máximos, en el que serían 14 millones y medio, lo que equivaldría a un tercio de la población nacional actual. La diferencia de ocho millones de personas es demasiado importante y hace difícil elaborar una política eficaz.
- Según el Banco de España, las remesas a Latinoamérica en 2005 alcanzaron un valor similar al de la inversión directa española en el área. Según el profesor Iñigo Moré, fundador de la Asociación Remesas.Org, el dato es una estimación muy por debajo de su volumen real, debido a que se trata del flujo financiero "más difícil de cuantificar".
- Los Presupuestos Generales del Estado de 2007 dedicarán 4.377 millones de euros a Ayuda al Desarrollo, un 0,42% del PIB.
- La magnitud de estas cifras sugiere una serie de preguntas que permanece sin contestar:
 - ¿Está el país capacitado para afrontar los retos sociales que implica esta revolución?
 - Atendiendo a la competitividad y al crecimiento económico, ¿cuál es el número de inmigrantes que necesita o necesitará el país?
 - Atendiendo a la sostenibilidad de los sistemas sanitarios, educativos y de pensiones, y a la Seguridad Ciudadana, ¿cuál es el número máximo de inmigrantes que puede acoger el país?

- ¿Qué se entiende por respeto a la cultura de los inmigrantes?
- ¿Hasta qué punto deben conocer y aceptar los inmigrantes los valores y la cultura del país de acogida?
- ¿Qué derechos políticos deben tener los residentes legales?
- Pero, además, estos datos esconden otro de los grandes problemas de la inmigración: la tendencia a generalizar, sin información científica contrastada y, en consecuencia, a gestionar sus retos de forma poco eficiente. Por ejemplo, casi siempre se da por hecho que las redes informales –amigos y familiares– son uno de los canales que facilita la llegada de nuevos inmigrantes. También hay cierta tendencia a pensar en una inmigración mayoritariamente masculina y que envía grandes cantidades de dinero a sus lugares de origen. Sin embargo, de acuerdo con el sociólogo Ubaldo Martínez Veiga, la inmigración dominicana es mayoritariamente femenina, frente a la marroquí, que, efectivamente, registra un porcentaje masculino superior. Según este autor, *“únicamente un 5% de las mujeres dominicanas dice no conocer a nadie cuando llega a España, frente al 45% de los marroquíes. Un 83% envía dinero a su país de origen, frente al 37% de los marroquíes. La mayoría de ellas desea traer a alguien de su familia, frente al 18% de los marroquíes”*. Ello indica que la inmigración dominicana funciona básicamente a través de redes y es clave para la familia que no emigra, frente a la realidad de los emigrantes marroquíes, menos importantes en la economía de sus hogares en Marruecos, que utilizan otro tipo de contactos para entrar en Europa y que da origen a un menor número de reagrupaciones familiares. Queda claro que ambos colectivos se ajustan a algunos estereotipos, pero escapan a otros.

Atendiendo a estas diferencias, y sin entrar en detalle en ellas, se puede hacer una primera clasificación que permita definir mejor las políticas que poner en marcha:

- **Inmigración de Latinoamérica.** Sus flujos son más fáciles de regular, ya que la entrada se produce por los aeropuertos; el idioma y las creencias religiosas son similares a los españoles, aspectos positivos de cara a su integración. Las redes familiares funcionan bien, por lo que son los principales beneficiarios del agrupamiento familiar. Prácticamente, la totalidad de entradas irregulares se realiza a través de

visados por turismo. Su nivel de formación es bajo, salvo excepciones. La emigración por causas políticas y de conflictos armados se ha reducido en los últimos años; la situación económica de estos países tiende a mejorar lentamente. Todo ello permite pensar que, a pesar de sus elevados índices de crecimiento demográfico, el flujo a medio plazo se mantendrá o se reducirá, con oscilaciones al alza sólo en caso de crisis económicas.

- **Inmigración del Este de Europa.** Difícil de regular, pues existen numerosas vías de entrada; el idioma es una fuerte barrera a la integración; la inmigración por problemas políticos y de guerras es prácticamente inexistente; la formación del inmigrante es muy variable, aunque son frecuentes las personas con formación superior, que no siempre es aprovechada; la situación económica de los países mejora lentamente, y con su integración en la UE se acercarán a la convergencia a largo plazo, lo que frenará la tendencia a emigrar. Con la ampliación de la UE a 27 miembros, se temía una llegada masiva de ciudadanos de estos países. Por este motivo, entre mayo de 2004 y abril de 2006, sólo tres países de la antigua UE-15 permitieron la libre entrada de ciudadanos de los 10 nuevos socios. El resto de países tendrá que autorizarla antes de abril de 2009, aunque hasta 2011 existe una cláusula de salvaguardia que permite volver a restringir su entrada si se producen “perturbaciones excepcionales”. España ya la ha autorizado, pero no está claro el régimen de entrada desde los dos países recientemente incorporados, Rumania y Bulgaria. A pesar de los temores mencionados, el flujo ha sido menor del esperado (unas 30.000 personas en 2004 y 2005) y supone el 8% de la inmigración europea. Con la ampliación a 27 países es muy posible que el proceso siga creciendo, pues Rumania y Bulgaria son grandes emisores de emigrantes. No obstante, hay que señalar que ya lo han sido antes de su entrada en la UE, hasta el punto de que los ciudadanos rumanos representan el 8,5% de los extranjeros en España. Teniendo en cuenta esta cifra, lo acontecido con sus antecesores y que dos tercios de esta inmigración se instala en Alemania y Austria, no cabe esperar una afluencia masiva hacia España. Si es preocupante la posibilidad de que lleguen ciudadanos de más allá de la UE, de estados que comparten frontera con estos países (Moldavia, Bielorrusia, Ucrania, etc.), aunque, teniendo en



cuenta que este tipo de inmigración funciona básicamente por redes familiares, no es previsible que España sea su principal destino. No obstante, conviene apoyar a los países que sí lo serán (principalmente Alemania, Austria e Italia) para que hagan causa común con la gestión de los retos que supone la frontera con África y el Mediterráneo.

- **Inmigración de África.** Muy difícil de regular, no sólo por los numerosos puntos de entrada a los que tiene acceso, sino también por la propia actitud de los inmigrantes, dispuestos a asumir todo tipo de riesgos; el instrumento más utilizado como vía de entrada son los servicios de las mafias que trafican con personas; el idioma, la religión y la cultura son grandes barreras para la integración; la formación es casi inexistente. Es el colectivo que menos usa las redes familiares y el reagrupamiento familiar. El continente africano es la región del mundo con unas perspectivas de futuro más inquietantes:

- Se están produciendo grandes cambios demográficos. En 1950 Europa del Sur tenía el triple de población que el Magreb; la ONU prevé que en 2050 el Magreb tenga 100 millones más. Una evolución similar a la que tendrá la zona subsahariana: su población se duplicará en 24 años. En los próximos 45 años su población activa crecerá un 160%. A estos datos hay que añadir un cambio social que influye notablemente en la inmigración: el despoblamiento de las zonas rurales y el desarrollo de grandes bolsas de parados en núcleos urbanos.

No obstante, estos cambios no suponen una presión comparable a la que soportan regiones como India o China. De hecho, la densidad demográfica va a seguir siendo menor a la de Europa, América o Asia. El problema es que, si persiste la situación económica actual, los nuevos ciudadanos africanos emigrarán en masa hacia las zonas más desarrolladas.

- Persisten los conflictos armados. Aunque el número de guerras oficialmente reconocidas se ha reducido a seis, los enfrentamientos armados

– más que entre estados, entre grupos que se rigen por conductas tribales– son constantes y causan millones de desplazados.

- Los niveles de pobreza son insostenibles. Uno de los Objetivos del Milenio de la ONU era reducir la pobreza a la mitad en 2015. Al ritmo actual, África tardará unos 150 años en lograrlo. En estos momentos, los 24 países más pobres del planeta son africanos.
- La corrupción invade todas las instituciones. La Unión Africana considera que la corrupción le cuesta al continente el equivalente al 25% de su PIB.

Ante un panorama humano tan desalentador es de esperar un flujo constante de personas que huyan de sus países hacia Europa. Por ello, es el grupo que **presenta el mayor reto político y social.**

- **Inmigración de Asia.** Difícil de regular, aunque la distancia dificulta la llegada masiva a España; el idioma y la cultura son barreras difíciles de salvar de cara a la integración; los niveles de formación son muy reducidos; la emigración por causas políticas y de guerras es hoy menor debido a la estabilidad política de las principales potencias de la zona (Rusia, China, India, Irán); la situación económica ha mejorado en los últimos años, pero la presión demográfica es enorme, por lo que es de esperar que el flujo se mantenga en los niveles actuales.
- Las diferencias también son muy normales en lo que respecta a la forma que en que el fenómeno se ha desarrollado en cada Comunidad Autónoma, e incluso, dentro de éstas, en cada núcleo urbano. Por ejemplo, los inmigrantes representan en Extremadura sólo el 2,3% de la población; en Madrid son el 13,1%, la mayoría de origen ecuatoriano; en Cataluña son el 11,4%, pero los más numerosos son marroquíes; en Baleares son el 15,9%, pero la mayoría tiene unas características muy diferentes: son ciudadanos de la UE, con elevada renta per capita. El reto en el caso de esta comunidad es muy diferente, y tiene que ver, sobre todo, con la Sanidad.

PROPUESTAS

1. La política de inmigración, tanto en su dimensión nacional como en la que afecta a los países de origen, debe orientarse a eliminar las causas y elementos negativos inherentes a ella, sin olvidar que aporta también aspectos positivos y necesarios para la competitividad del país.
2. Reformar el Padrón Municipal para que incluya información más detallada sobre inmigración. Al acceder a él:
 - la huella dactilar y la fotografía digital de cada persona deben quedar registradas en una base de datos;
 - se debe emitir un documento con la foto del empadronado que facilite su identificación, sin que ello suponga derechos adicionales.
3. Diseñar una política específica para cada uno de los grandes grupos de inmigrantes identificados: latinoamericanos, africanos, europeos del este y asiáticos.
4. Abrir un debate sobre los derechos políticos de los inmigrantes. Lo más coherente sería que sólo la nacionalidad española fuera la puerta de acceso a la totalidad de los derechos políticos.



3/MARCO LEGAL

“Evitar los constantes cambios y los ‘efectos anuncio’”

CONTEXTO

- Todos los estados de la UE han utilizado la Ley como instrumento base para gestionar la inmigración. España no ha sido una excepción. La diferencia principal es que, como país que hasta hace pocas décadas era emisor neto de emigrantes, su esquema normativo es mucho más reciente que el de otros socios europeos, como Alemania, Holanda, Reino Unido o Francia.
 - La normativa de esta materia tiene dos dimensiones principales: europea y estatal. El art. 149 de la Constitución española establece que el Estado tiene competencias exclusivas sobre nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo, no transferibles a las Comunidades Autónomas. Estas competencias están repartidas entre los Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales.
 - No obstante, las Comunidades Autónomas y la administración local son las principales responsables de la gestión diaria de la inmigración. De ahí que en algunas comunidades ya se hayan creado Consejerías de Inmigración y que, dentro de su abanico de competencias (sanidad, educación, vivienda, etc.) estén llamadas a ser autoras de una parte fundamental del marco regulador. Mientras el Estado es el principal responsable de legislar sobre “los que llegan”, las comunidades lo hacen en aspectos que afectan a “los que están” y desean quedarse –la mayoría–, y que necesitan una mayor coordinación.
 - **Normativa europea.** Sus elementos más destacados son:
 - Tratado de Ámsterdam (1997), por el que los países miembros transfirieron sus competencias en inmigración y asilo a la UE.
 - Directiva 2001/40/CE sobre el Reconocimiento Mutuo de las Decisiones en Materia de Expulsión de Nacionales de Terceros Países.
 - Directiva 2002/90/CE, que define la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregular.
 - Directiva 2003/9/CE, que aprueba normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros.
 - Directiva 2003/86/CE sobre el Derecho a la Reagrupación Familiar (sin incorporar a la legislación nacional).
 - Directiva 2003/109/CE, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (sin incorporar a la legislación nacional).
 - Acuerdos de readmisión firmados por la UE con los países de origen.
- Especialmente relevante habría sido la aprobación de la Constitución europea. Con ella se habría logrado agilizar la aprobación de nuevas políticas ya que en su texto se prevé que:
- Las decisiones que tengan que ver con control de fronteras, asilo e inmigración se adopten por mayoría cualificada, frente a la necesidad vigente de una mayoría reforzada.
 - Se aplique el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad y del coste

financiero de la gestión de fronteras.

A pesar del gran número de normas que ha aprobado la UE sobre Inmigración, la política en este ámbito sufre de los mismos problemas que el resto, en concreto, la falta de coordinación y de capacidad para llegar a acuerdos en temas prioritarios como: la policía común de fronteras; el derecho de asilo; la política de apoyo a los países en vías de desarrollo o las pautas a las que debe ajustarse la regularización de inmigrantes.

En general, el papel de España en la elaboración y aprobación de directivas ha sido menor que el de los países con más tradición. No se puede decir lo mismo en lo que se refiere a la denominada "Política Común sobre Inmigración", de la que está siendo una firme impulsora.

- **Normativa estatal.** El marco legal estatal tiene su origen en 1985, cuando se aprobó que la entrada regular de trabajadores extra-comunitarios quedase subordinada a la "situación nacional de empleo". Desde entonces se supone que sólo se conceden permisos de trabajo para puestos que no puedan ser cubiertos por mano de obra autóctona o, en su defecto, por los extranjeros ya radicados legalmente en el país. A pesar de que la realidad ha superado ampliamente este enfoque original, sigue estando vigente.

En los últimos años, se han producido notables y constantes cambios legislativos. En concreto, desde el año 2000 se han aprobado las siguientes leyes:

- Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, que modificaba la Ley de extranjería anterior (Ley Orgánica 7/1985). Esta norma fue modificada por las tres siguientes:
- Ley Orgánica 8/2000, que tiene algunos contenidos pendientes de resolución de recursos de inconstitucionalidad.
- Ley Orgánica 11/2003 de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros.

- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000LO 14/03, también recurrida ante el Tribunal Constitucional.

Además, hay varias disposiciones de menor rango que también son fundamentales para entender el marco legal actual:

- Reglamento de extranjería, aprobado mediante el Real Decreto 2393/04, en diciembre de 2004.
- Orden PRE/140/2005, que establece los requisitos para acogerse al proceso extraordinario de concesión de autorizaciones a trabajar y a residir en España como consecuencia del nuevo reglamento (es decir, la última regularización).
- Acuerdos de readmisión firmados entre España y los países de origen.

Las palabras del profesor de la Universidad de Cantabria, Pablo Santolaya, subrayan la **gran inseguridad jurídica** que han significado todos estos cambios: "Se han sucedido, en estos últimos años, soluciones muy diferentes, en ocasiones sin siquiera permitir una mínima consolidación de la anterior. Ha sido, y es, una normativa provisional, lo que genera gran inseguridad jurídica en una materia tan trascendental. La jurisprudencia se produce, con frecuencia, sobre normas derogadas, y nos encontramos en permanente espera de sentencias del Tribunal Constitucional, tardías en la medida en que se produce la impugnación de la nueva ley antes de que se haya resuelto el recurso correspondiente a la anterior".

- A todos estos problemas habría que añadir uno más: los debates y procedimientos legislativos, tanto a nivel nacional como europeo, se suceden con preocupante lentitud, lo que es aprovechado por las mafias para, mediante información distorsionada, empujar a un mayor número de personas a emprender el rumbo a los países más ricos.
- Por último, hay que añadir que, como sucede en la mayoría de los demás ámbitos públicos, no existe una evaluación independiente de los resultados de las diferentes políticas e iniciativas legislativas.



PROPUESTAS

1. Poner en marcha, a través de una nueva Constitución europea o mediante fórmulas más sencillas, un nuevo mecanismo para la aprobación de las iniciativas legales necesarias en la UE, que no requiera mayorías reforzadas y permita la adopción de decisiones con rapidez.
2. Reconocer el importante papel que juegan las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y la administración local. Las CC.AA. deben participar en la elaboración de los planes nacionales. Al mismo tiempo, sus actuaciones han de estar coordinadas con las del Estado y demás autonomías.
3. Adoptar medidas que garanticen la necesaria coordinación entre todos estos ámbitos y la despolitización de las relaciones Estado-Autonomías a la hora de desarrollarla. El foro natural para desarrollar esta coordinación es el Consejo Superior de Política de Inmigración, creado por la LO 4/2000 y que hasta ahora no ha servido para cumplir este objetivo.
4. Evitar los cambios constantes de legislación y garantizar una rápida resolución de los recursos de inconstitucionalidad pendientes para poner fin a la falta de seguridad normativa.
5. Aprobar los cambios normativos por procedimiento de urgencia, de forma que se evite el “efecto-anuncio”, del que se aprovechan las mafias dedicadas al transporte de inmigrantes irregulares.



4/ BALANCE ECONÓMICO

“Más que un motor, un corrector del menor potencial de crecimiento”

CONTEXTO

- Conocer la aportación de la inmigración a la riqueza y al bienestar del país receptor es imprescindible para valorarla y gestionarla. Muchos autores e instituciones han intentado calcular la importancia de los residentes extranjeros en el crecimiento económico que vive la economía española:
 - De acuerdo con la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, el 50% del crecimiento económico de los últimos cinco años se debe a la inmigración.
 - De acuerdo con La Caixa, este porcentaje aumentaría hasta el 100%
 - De acuerdo con los datos de la Comunidad de Madrid, el crecimiento medio del PIB madrileño anual en el período 2001–2005 habría sido un 1,77% inferior si no hubiera habido inmigrantes económicos.
- Sin embargo, es obligado señalar que ninguno de los estudios realizados ha abordado la cuestión en su dimensión total. Es decir, teniendo en cuenta que la aportación de la inmigración ha de medirse analizando el largo plazo además de un amplio elenco de factores.
- Conviene advertir también que muchas de las opiniones formuladas han carecido de rigor científico y se han basado más en estereotipos o ideas preconcebidas que en el conjunto de elementos que ha de considerarse. Más que de llegar a un resultado objetivo, se ha tratado de demostrar la validez de unas ideas anteriores a la investigación. Por ejemplo, no es extraño escuchar que la inmigración supone un sobrecoste para el sistema sanitario por el simple hecho de que en determinados hospitales acude un porcentaje de inmigrantes elevado. En un error similar suelen incurrir quienes defienden la aportación positiva a la economía cuando dicen que *“gracias a la inmigración la Seguridad Social tiene superávit,”* sin tener en cuenta que es una situación puntual.
- Tal y como afirman los profesores Eliseo Aja y Joaquín Arango, el problema es que *“en España no se han efectuado estimaciones sólidas del impacto de la inmigración sobre el crecimiento económico del último quinquenio”*. Hay varias razones: insuficiente interés político y académico, ausencia de datos de carácter general (no económicos); elevada complejidad del análisis coste-beneficio; escasos antecedentes históricos; y sobre todo, la siempre opaca conexión economía sumergida-inmigración.
- En países con mayor tradición inmigrante, como Estados Unidos, Canadá, Suiza, Alemania o los Países Bajos, sí se han hecho estudios completos y fiables. Entre otros factores, en ellos se han tenido en cuenta los siguientes:
 - **Aportación al PIB.** Todos los expertos coinciden en que, hasta el momento, la inmigración está teniendo una aportación positiva en el PIB español, principalmente a través del consumo interno que genera. Desgraciadamente, se trata de un fenómeno reciente por lo que no existe una predicción fiable sobre el balance que presentará cuando finalice el ciclo económico. Queda así sin contestar una pregunta inquietante: ¿qué sucederá en caso de crisis económica?
 - **Aportación a la renta *per capita*.** Desde hace más de una década España avanza hacia la convergencia con la UE-15, tendencia que no se ha ralentizado

a pesar de la inmigración. Pero este dato presenta un importante problema: no cuenta los 1.250.000 irregulares que se calcula que viven en el país.

- **Crecimiento del empleo.** España es el principal creador de empleo de la UE. De los puestos de trabajo generados en 2005 y 2006, el 50% ha sido ocupado por inmigrantes, proporción que sería superior si se lograra calcular el trabajo en la economía sumergida.
- **Variación del empleo de trabajadores nacionales como consecuencia de la incorporación de extranjeros al mercado de trabajo.** La tasa de paro ha caído entre los trabajadores nacionales. Pero la pregunta realmente es si la creación de empleo entre los españoles habría sido superior sin la inmigración. La respuesta, en todos los expertos consultados, es rotunda: la creación de puestos de trabajo para inmigrantes ha generado, en términos netos, empleo en la población nacional.
- **Ingresos fiscales generados por la inmigración.** La mayor parte de los ingresos provienen de los impuestos indirectos y de las cuotas a la Seguridad Social. Los ingresos fiscales por IRPF, por tratarse de rentas generalmente bajas, son inferiores, en términos *per capita*, a los generados por los españoles.
- **Balance ingresos-gastos para el sistema de empleo y de pensiones.** Es el elemento sobre el que existe una mayor incertidumbre. Es determinante para conocer el verdadero efecto de la inmigración sobre el Estado de Bienestar. En estos momentos el montante de los ingresos de la Seguridad Social procedentes de inmigrantes es superior al de las pensiones que cobran. Del mismo modo, utilizan el seguro de desempleo en menor proporción y cuantía que los trabajadores nacionales. Sin embargo, a largo plazo, existen muchas posibilidades de que el balance cambie de signo.
- **Efectos sobre el gasto público** (con especial atención a los que generan la atención social, los servicios de administración pública, la educación, la sanidad, la seguridad y la vivienda pública). Según la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, los inmigrantes aportan al Estado un 6,6% de sus ingresos y consumen el 5,4% de sus recursos. Su saldo a favor sería de 4.784 millones de euros. El problema es que este cálculo no tiene en cuenta el

factor mencionado previamente (el coste futuro para el sistema de pensiones y de seguro de desempleo) ni tampoco muchos de los costes públicos que no cuentan con asignaciones diferenciadas para extranjeros/nativos.

- **Efectos sobre la educación y la sanidad.** Desde el momento en que se empadronan en una localidad española los extranjeros tienen derecho a ambos servicios públicos.

Diferentes estudios han demostrado que el coste sanitario generado por los inmigrantes no es superior, en términos *per capita*, al de los residentes nacionales. Es más, debido a su juventud, tiende a ser inferior. Cuestión diferente es que el crecimiento demográfico haya sido más rápido que el de la inversión en nuevas infraestructuras sanitarias; que en determinadas regiones el porcentaje de inmigrantes que acude a los servicios sanitarios sea tan elevado que dé la sensación a los ciudadanos españoles de un uso excesivo; que la mayoría de inmigrantes, al estar entre las capas sociales de renta más baja, no tenga acceso a la sanidad privada y recurra siempre a la pública; o que, en determinados ámbitos, como en la sanidad infantil, hagan un uso superior debido a sus mayores tasas de natalidad.

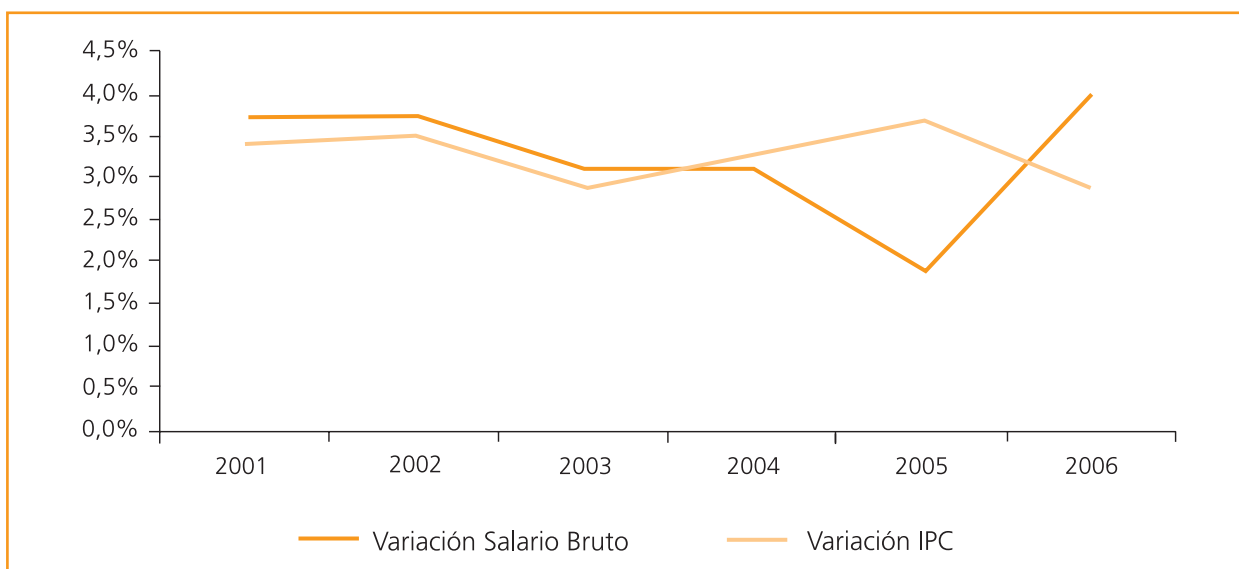
No se puede decir lo mismo de los costes que conlleva en materia de educación (se analizan en un apartado posterior), ámbito en el que el coste *per capita* es superior. Cuando no se aumentan los recursos destinados a reforzar la educación de los inmigrantes, no son tanto las finanzas públicas como la calidad de la enseñanza la que se resiente.

- **Efectos sobre los costes salariales.** De acuerdo con el Banco de España, los inmigrantes cobran de media un 30% menos que los trabajadores nacionales debido a su menor formación. Sin embargo, no existe ningún estudio que haya calculado el efecto exacto de la inmigración sobre la evolución de este parámetro a nivel nacional. Del análisis de los últimos seis años, periodo en el que se ha producido la incorporación al mercado laboral de inmigrantes de forma más intensa, se deduce que, salvo en el año 2005, los costes salariales han evolucionado ligeramente por encima de la inflación, lo que descarta la hipótesis de que la inmigración produce una disminución general de los salarios reales.



Curiosamente, la **variación acumulada de estos costes y del IPC es la misma: un 19,6%**. No obstante, sería conveniente realizar este mismo análisis a nivel sectorial, ya que no sería extraño que en los sectores con mayor presencia de extranjeros, los salarios hubiesen seguido una evolución diferente.

intensivo en mano de obra y menos en acumulación del conocimiento, lo que ha frenado el crecimiento de la productividad. La significativa incorporación de trabajadores inmigrantes al mercado laboral no es, por tanto, la causa, sino el resultado de la reducida capacidad innovadora de la econo-



■ **Figura 1.** Evolución coste salarial. Fuente: INE y elaboración propia.

- **Efectos sobre la productividad del país.** Tal y como informa el Banco de España en su Boletín de febrero de 2005, “en el corto plazo, los inmigrantes, dadas sus características personales en relación con la antigüedad laboral, niveles educativos y cualificación profesional, tienen, por término medio, una productividad inferior a la de los trabajadores nacionales. Por tanto, una mayor llegada de inmigrantes reduce la tasa de crecimiento de la productividad en el corto plazo. Sin embargo, lo relevante para el crecimiento económico en el medio y largo plazo es el comportamiento de los inmigrantes en lo que se refiere a acumulación de capital humano y cualificaciones profesionales. A este respecto, lo que sugiere la evidencia empírica es que, en los países en los que la integración y la asimilación de los inmigrantes se producen con mayor facilidad, esta población acumula capital humano a tasas superiores a las de la población nacional y, por tanto, contribuye positivamente al crecimiento económico potencial en el medio y largo plazo”. Conviene añadir que el fuerte crecimiento del empleo en España es consecuencia de un modelo económico más

mía española. Por otra parte, tal y como se plantea en el apartado posterior sobre el Mercado Laboral, también hay que señalar que los sectores en los que su presencia es masiva (construcción, agricultura, hostelería y servicios domésticos) tienen un potencial innovador limitado y la dificultad para alcanzar mejoras en la productividad es mayor.

- El análisis de todos estos factores desde la perspectiva española demuestra que, de momento, hay demasiadas incógnitas para hacer un balance con una base científica fiable. Ante este problema, la única alternativa aceptable es acudir a la experiencia de los países con una tradición más larga. Las principales conclusiones de los estudios antes mencionados en Estados Unidos, Canadá, Suiza, Alemania o los Países Bajos, que por su estructura económica y social pueden ser trasladables a la economía española, son las siguientes:
- A corto plazo, el crecimiento económico generado es muy significativo por varias razones: impulso al consumo interno; crecimiento del empleo nacional y extranjero; crecimiento de la tasa de ahorro (la

propensión al ahorro de los inmigrantes es superior a la de los países de acogida) y contención de los costes salariales que permite a las empresas ser más competitivas.

- En el largo plazo, teniendo en cuenta los ciclos económicos completos y la esperanza de vida de los inmigrantes que permanecen en el país –y el coste que tiene en forma de pensiones–, el efecto es positivo pero mucho menor, sobre todo en términos de renta *per capita*.
 - El balance entre los impuestos que pagan y el valor de las prestaciones públicas recibidas es ligeramente positivo.
 - Es imposible calcular cuál habría sido la evolución de la economía sin la llegada de inmigrantes en estos países, pero casi todos los expertos intuyen que su evolución habría sido negativa. Es decir, **más que un motor, la inmigración estaría siendo un corrector del menor potencial de crecimiento, un remedio a la escasa capacidad de expansión de economías desarrolladas. Salvo algunos programas de atracción de mano de obra cualificada, no ha servido para compensar los problemas estructurales de los países de acogida.**
- Hay que señalar otros aspectos claves, pero que ninguno de estos estudios considera:
 - La competitividad que aporta a las empresas y la influencia que tiene ésta sobre el desarrollo económico.
 - Tampoco suelen valorar en términos monetarios los posibles efectos negativos que puede tener la disminución de la seguridad ciudadana por posibles problemas de integración.
 - Una de las consecuencias negativas es que el miedo a la inmigración masiva ha creado numerosas barreras a la libertad de circulación de las personas. Esta tendencia, que contrasta con los avances que se están sucediendo en materia de libertad de circulación de capitales, bienes y servicios en Europa, que también se ha visto alimentada por el terrorismo, tiene un coste económico elevado.



PROPUESTAS

1. Crear un observatorio permanente, despolitizado e independiente que trabaje en la obtención de datos sobre:
 - Aportación de la inmigración a la economía y al Estado de Bienestar.
 - Futuro de los flujos migratorios.
 - Funcionamiento de los procesos de comunicación con los lugares de origen (para conocer mejor como funcionan los efectos anuncio).
 - Influencia en la calidad de los sistemas educativos y sanitarios.
 - Necesidades de inversión en infraestructuras generada por la llegada de inmigrantes.
 - Aportación a la productividad.
 - Influencia sobre los costes salariales sectoriales.
 - Diferentes escenarios de gasto social y reducción de ingresos públicos en casos de crisis económica.
 - Renta *per capita* del total de residentes en España (teniendo en cuenta también la población ilegal).
 - Efecto sobre la inseguridad ciudadana.
 - Economía sumergida e inmigración.
2. Incrementar el porcentaje de gasto social para la formación de los trabajadores, de manera que la mejor capacitación de los inmigrantes repercuta en la mejora de la productividad y en una rápida integración.
3. Continuar apostando por las reformas estructurales necesarias y por el incentivo a la innovación. Ambos factores son ahora más urgentes que nunca, a pesar del espejismo que se deriva del mayor crecimiento económico originado por la llegada de inmigrantes.



5/ EDUCACIÓN

“Facilitar la residencia permanente y el empleo a los padres de estudiantes con un curriculum académico brillante”

CONTEXTO

- La proporción de estudiantes extranjeros en el sistema educativo español ha crecido a un ritmo inferior a la de inmigrantes en la población total española. En 2003 era del 4%. En 2006, del 6,5%, frente al 8,4% de extranjeros censados. Esta diferencia se debe a que muchos de ellos están en fase de asentamiento y, o bien no tienen hijos o no han procedido a solicitar su reagrupamiento familiar. Las previsiones hacen pensar que la diferencia pronto desaparecerá. De acuerdo con un Estudio de la Universidad de Salamanca, del profesor Mariano Fernández Enguita, la proporción de estudiantes extranjeros será cada año un punto porcentual mayor. La tasa de natalidad entre extranjeros, superior a la de los españoles, está en el origen de esta evolución.
 - El sistema educativo español presenta graves deficiencias. Como el Instituto de la Empresa Familiar señalaba en su documento *“Reformas claves para la economía española: políticas que exigen un consenso urgente”*, las estadísticas señalan que la formación de los estudiantes españoles es notablemente peor que la de la mayoría de los países desarrollados –y directos competidores–. De acuerdo con el último informe elaborado por la OCDE:
 - La tasa de abandono escolar en España dobla la media UE.
 - Cada vez son más los adolescentes que tienen problemas para comprender lo que leen (más del 20%).
 - El número de jóvenes que completa la enseñanza secundaria superior desciende.
 - El nivel de absentismo de los alumnos españoles es el peor de la UE.
 - A pesar de que en términos reales su remuneración es similar, la tasa de abandono de su profesión de los profesores españoles es superior a la media de los países desarrollados.
 - Respecto a la relación de estos problemas con la inmigración es muy importante apuntar que:
 - **Estas tendencias negativas son anteriores a la llegada de la inmigración masiva...**
 - **... pero se ven acentuadas por ella.** En concreto, tal y como pone de manifiesto el Estudio de la Fundación BBVA de 2005 sobre “Inmigración y transformación social en España”, está demostrado que:
 - Una mayor proporción de alumnos extranjeros por curso disminuye el número de aprobados, especialmente en Primaria y en Secundaria.
 - Un porcentaje de extranjeros superior al 6% en el aula afecta negativamente al rendimiento académico del conjunto de sus alumnos.
- Es decir, **está empíricamente demostrado** que la incorporación de hijos de inmigrantes al sistema educativo español, al no verse correspondida por una política adecuada, **ha tenido un efecto negativo en la calidad de la enseñanza pública (que concentra el 80% de los escolares extranjeros)**.
- La ineficiencia del sistema educativo constituye una de las principales barreras a la integración. **La Educación es la principal política de integración.**

- Los problemas de mayor calado del sistema educativo nacional son tres:
 - **Constantes cambios legislativos.** La falta de consenso entra las grandes fuerzas políticas impide contar con un marco estable, con una orientación clara.
 - **Falta de recursos.** El gasto medio anual por estudiante no llega a 6.000 dólares. La media en la OCDE es de 7.343. No obstante, hay que señalar que éste no es un dato que sirva para evaluar la calidad de la enseñanza: Finlandia está ligeramente por debajo de esta media, al igual que Japón o Korea, y en cambio son paradigmas de buenos sistemas educativos.
 - **Falta de educación familiar.** De acuerdo con la mayoría de expertos, la familia es la estructura social que más condiciona la educación. Como señala el profesor José María Calleja, *“En España, uno de los principales problemas que existe en las escuelas es que hay un sector de alumnos –hijos de españoles, no necesariamente inmigrantes– que no admite la autoridad del profesor”*. Este hecho demuestra un elevado nivel de fracaso de la familia española a la hora de inculcar a los hijos el valor del respeto a la figura del profesor y la cultura del esfuerzo. A lo largo de los últimos años, numerosos sociólogos han señalado este problema como uno de los grandes fracasos de la sociedad moderna española. No es casualidad que en los países mencionados antes como paradigmas de buenos sistemas educativos –Finlandia, Korea y Japón– no se produzca.

El origen del problema es doble:

- La educación que reciben los hijos por parte de sus padres.
 - Una situación novedosa: la dificultad para conciliar la vida familiar y laboral.
- Para conocer el efecto que tiene la inmigración sobre el sistema educativo, hay que analizar su influencia en estos problemas y ver si, además, da origen a nuevos retos o elementos positivos.
 - **Efecto ante los constantes cambios legislativos.** Como en el resto de ámbitos, las grandes fuerzas políticas no han mostrado interés alguno en lograr

un acuerdo nacional sobre la inmigración y, más en concreto, sobre cómo abordar los retos que supone para la Educación. De nuevo se pone de manifiesto la falta de capacidad de las principales fuerzas políticas para llegar a acuerdos de interés general. A largo plazo, en la medida en que haya alternativa política, esto se traducirá en nuevas modificaciones del marco legal.

- **Efecto ante la insuficiencia de recursos públicos.** La inmigración acentúa este problema por dos causas:
 - Se incorporan más niños a las escuelas públicas. En el curso 1994 – 1995 había 50.000 hijos de inmigrantes matriculados en colegios españoles. El curso 2004 – 2005 la cifra es de 500.000, 10 veces más. El 80% de estos alumnos estudia en colegios públicos.
 - Los recién incorporados requieren un mayor gasto por alumno. Hay tres elementos que influyen en este hecho:
 - Problemas de adaptación, que se reflejan en tasas de fracaso escolar superiores entre los niños inmigrantes.
 - Insuficiente conocimiento del español.
 - Bajo nivel educativo en sus países de origen.

De acuerdo con las estimaciones del profesor Julio Carabaña, catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, la mitad de los niños de origen inmigrante que ingresan en el sistema educativo español necesitan formación de refuerzo por conocer de forma deficiente la lengua en la que reciben las clases o por carecer de un nivel educativo similar al exigido a su edad en España. Teniendo en cuenta que el total de alumnos extranjeros es de 500.000, estaríamos hablando de unos 250.000. Si en el futuro, como parece normal, se intensifica esta tendencia, la cifra aumentará.

- **Efecto ante las carencias de la educación familiar.** Diferentes estudios sobre escolares de origen inmigrante demuestran que, aunque la edad de llegada y el nivel educativo en origen condicionan los resultados, el nivel cultural de los



padres es el que más influye en los resultados escolares de sus hijos.

Esta misma afirmación es válida para los estudiantes de origen nacional. El que un niño sea incapaz de convivir con otros estudiantes, renuncie a estudiar, provoque retrasos por mal comportamiento en la formación de sus compañeros o falte el respeto a un profesor es independiente de su origen y tiene relación directa con sus vivencias familiares. Se trata de una cuestión de civismo.

Este tipo de situaciones pueden abordarse desde dos tipos de iniciativas políticas:

- Las orientadas a “educar” a los propios padres (nacionales o inmigrantes), no sólo acerca de la educación de los hijos, también en su propia formación. En el caso de padres inmigrantes resultan útiles los programas de lucha contra el analfabetismo, aprendizaje de idiomas y nociones básicas sobre matemáticas, medicina y marco jurídico.
 - Las orientadas a incentivar a los padres para que sus hijos acudan a la escuela y alcancen buenos resultados académicos.
- Otros elementos a tener en cuenta:
 - Incipiente formación de guetos en la educación pública. De acuerdo con José María Calleja, en España hay centros educativos en los que el 90% de los estudiantes son inmigrantes. Existe un caso en Aragón en el que hay niños de 27 nacionalidades diferentes.
 - La mayor parte de las políticas de ayuda al estudiante inmigrante actúan sobre las dificultades idiomáticas, existiendo también deficiencias importantes en otras materias prioritarias, como las matemáticas o la cultura general.
 - La llegada de inmigrantes, a largo plazo, puede ayudar a mejorar las relaciones comerciales con sus países de origen. La conservación de las lenguas de origen en segundas y posteriores generaciones resulta positiva –aunque no prioritaria–.

PROPUESTAS

1. Trabajar para alcanzar un consenso político a nivel nacional en materia educativa.
2. La política educativa para la inmigración debe basarse en el siguiente precepto: **la sociedad española está mayoritariamente decidida a que las personas llegadas de otros países de forma regular y que decidan quedarse, se integren en ella. Para ello está dispuesta a invertir más recursos, pero exige al que llega un gran esfuerzo en su integración y en el aprendizaje de las normas de civismo vigentes.**
3. A su vez, para incentivar el compromiso personal de estudiantes y familias de origen inmigrante, se propone:
 - Aumentar en un mes el curso escolar de los alumnos que suspendan más de dos asignaturas, con independencia de que sean o no inmigrantes.
 - Aumentar un mes el curso escolar a aquellos estudiantes que tengan problemas de expresión oral o escrita en español, con independencia de que sean o no de origen inmigrante.
 - Incrementar el número de clases de refuerzo para los estudiantes atrasados en utilización del lenguaje o en materias clave como Matemáticas, Geografía, Ciencias naturales o Historia.
4. Reconocer el papel básico de la familia en la Educación mediante:
 - La reducción de los plazos para la obtención de permisos de residencia o de trabajo permanente a los familiares de estudiantes que acaben la enseñanza secundaria y, de forma especial, cuando lo hagan con un expediente académico brillante.
 - La reducción de los plazos para la obtención de permisos de residencia o de trabajo permanente a los padres de estudiantes, en función de sus calificaciones en cursos de formación.
5. Incrementar el número de profesores de refuerzo en Matemáticas, Lengua y cultural general. Estos profesores deben trabajar con los alumnos menos avanzados, sin distinción de nacionalidad.



6/ SEGURIDAD SOCIAL

“La inmigración sólo retrasa el problema”

CONTEXTO

- De acuerdo con el informe AWG de la Comisión Europea, en 2050 la UE tendrá 48 millones menos de ciudadanos en edad de trabajar; cerca de 60 millones de personas serán mayores de 65 años; y por cada jubilado habrá dos personas en edad de trabajar, frente a las cuatro actuales. Para que se mantuviese la población en edad de trabajar en un número constante se necesitarían 48 millones de inmigrantes más. Para mantener la tasa de dependencia (el número de trabajadores por jubilado), se necesitarían 106 millones más.
- Frente a la preocupación que los ciudadanos sienten actualmente por el fenómeno de la inmigración, el futuro de las pensiones no está entre los problemas que inquietan a los españoles. Esta situación contrasta con la intensidad con la que en la mayoría de los países desarrollados y en la UE se está produciendo un debate sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones. Prioritario en sus agendas políticas, secundario en la española.
- Este diferente nivel de preocupación podría tener su origen en una situación diferente, en un sistema que se hubiese financiado de otra forma o en un esquema de gasto basado en otros criterios. Pero España no ha sido una excepción a la mayoría de los países de la antigua UE-15: **el superávit** de la Seguridad Social del que informa periódicamente el Gobierno **se calcula de la misma forma errónea** (ingresos actuales menos gastos actuales), olvidando que debería hacerse sobre la base de los ingresos y gastos comprometidos (ingresos actuales y futuros menos gastos actuales y futuros) y que las pensiones no se fijan en función de las aportaciones realizadas por los trabajadores a lo largo de toda su vida.

- Otra de las posibles causas de la insuficiente atención de los españoles al sistema de pensiones podrían ser unas características demográficas diferentes. Pero tampoco aquí existen mejores perspectivas. Todo lo contrario. La Oficina Estadística Europea informó en septiembre de 2006 que **España será en 2050 el país con la mayor proporción de ancianos de Europa.**

Algunas personas han creído ver en la inmigración la solución al envejecimiento de la población española y a los problemas en la sostenibilidad del sistema de pensiones. Un error en el que es fácil caer, pero sobre el que ya han advertido numerosos expertos, el Ministerio de Economía y la propia UE.

Es cierto que hay indicios positivos en el corto plazo:

- En 1998 el 4,2% de los niños nacidos en España tenía madre extranjera. En 2005 este porcentaje ascendió al 15%. Gracias a ello se ha modificado la tendencia a la baja que sufrió el índice de natalidad en España durante los 90. En 2006 se registró el nivel más elevado de los últimos 15 años, lo que supone un freno al envejecimiento.
- Los afiliados extranjeros a la Seguridad Social son 1.900.000. La cifra se ha duplicado desde el 2003. Su aportación a las arcas del estado equivale al superávit de la Seguridad Social, unos 8.000 millones de euros. El crecimiento económico, la creación de empleo y la última regularización, que ha tenido lugar durante 2005, han sido los factores que han generado este fuerte incremento y que han hecho que hoy se pueda hablar de unas cuentas “saneadas”.
- Uno de cada 30 cotizantes extranjeros recibe una prestación por parte de la Seguridad Social, frente a la media de los españoles, que es de uno por cada

2,65 trabajadores. De momento, los inmigrantes aportan mucho más de lo que reciben.

- Sin embargo el largo plazo es muy inquietante. Hay una serie de estudios e indicadores que demuestran que la inmigración sólo retrasa el problema del envejecimiento:

- La experiencia de otros países demuestra que la tasa de natalidad en mujeres inmigrantes tiende a igualarse a la de los países desarrollados. En España la relación entre el número de nacimientos y el de mujeres residentes presenta una tendencia a la baja desde el año 2000; la diferencia entre la tasa de alumbramiento de las extranjeras y de las españolas es cada vez menor.

Demográficamente hablando, estos datos implican posponer, pero no evitar el proceso de envejecimiento salvo que:

- Varíe la tasa de natalidad de las mujeres españolas. Aunque durante el inicio del siglo XXI se está produciendo una ligera tendencia al alza, es poco significativa. Eso obliga a descartar esta posibilidad.
- El ritmo de llegada de inmigrantes crezca de forma indefinida. Aunque el flujo se antoja difícil de detener, tampoco parece coherente suponer que vaya a crecer o que se mantenga el ritmo actual *sine die*.

La conclusión a la que se llega al analizar estas tendencias es que **los propios inmigrantes serán, tarde o temprano, co-protagonistas del proceso de envejecimiento de la población Española**. De hecho, la Oficina Estadística Europea calcula que, en 2050, el 36% de los inmigrantes tendrá más de 65 años.

- ¿Qué suponen todos estos datos para el futuro de la Seguridad Social española?
- La intensa incorporación de inmigrantes a la Seguridad Social tiene como primer efecto un incremento de sus ingresos, hasta el punto de que en septiembre de 2006 el secretario de Estado de la Seguridad Social, Octavio Granado, afirmaba que *“sin inmigrantes la Seguridad Social no tendría superávit desde 1999”*. El ahorro generado ha per-

mitido crear el llamado Fondo de la Seguridad Social, que en 2007 dispondrá de más de 40.000 millones de euros.

- Otro dato positivo es la temprana edad a la que, se intuye, empiezan a cotizar los inmigrantes. Los datos oficiales –según los cuales la inmensa mayoría empieza a cotizar entre los 20 y los 39 años– no permiten hacer una previsión fiable respecto a esta edad y sobre cuál puede ser su aportación media total al sistema de pensiones, pero la juventud de la mayoría de los recién llegados hace pensar en una vida laboral larga con numerosos años cotizando.
- Pero estas cifras esconden un problema: la filiación de extranjeros supone una reducción del ingreso medio de la Seguridad Social por trabajador. El ingreso medio anual por inmigrante, 4.327 euros, es inferior al ingreso medio general, que es de 4.770 euros. El dato es normal, ya que también su salario está por debajo de la media nacional, pero deja entrever uno de los primeros problemas que supone para el sistema: las pensiones más bajas son las que mayor diferencia presentan entre la aportación total del trabajador y el montante total del dinero que recibe en forma de pensión (a favor de ésta).
- Este es el verdadero problema, el incremento de la filiación de trabajadores extranjeros supone un fuerte incremento de futuros pensionistas y de compromisos de gasto incorrectamente financiados.
- La incorporación de los extranjeros al modelo de pensiones español no significaría un problema si no fuera por su inadecuado diseño: el dinero aportado por los cotizantes no se corresponde con el que percibirán tras su jubilación. El problema, tal y como ha explicado el Profesor José Barea en diversos trabajos, es que la diferencia entre ambos totales es cada vez mayor debido al aumento de la esperanza de vida. Se está utilizando un sistema creado en una época en la que la esperanza de vida era ligeramente superior a los 70 años para afrontar las pensiones que deben recibir personas que vivirán de media unos 10 años más.
- Otras instituciones han advertido de la insostenibilidad del sistema bajo la regulación actual:



- En julio de 2005 el Gobierno anunció que a partir de 2015 se verá obligado a utilizar el Fondo de Reserva para pagar las pensiones públicas. A partir de ese ejercicio está previsto que la Seguridad Social tenga un déficit que representará el 0,04% del Producto Interior Bruto (PIB) y ascenderá a 625,46 millones de euros. De acuerdo con estas previsiones, en torno al año 2021 se agotarán los recursos del Fondo de la Seguridad Social y sus gastos tendrán que financiarse mediante Deuda Pública.
 - Según el mencionado Informe AWG para la Comisión Europea, en 2050 España pasará de los actuales 4,1 ciudadanos en edad de trabajar por cada jubilado a 1,5. De acuerdo con sus previsiones, tendrían que llegar 6,2 millones más de inmigrantes para mantener constante la población en edad de trabajar y 14,1 millones para mantener la tasa de dependencia. **Llegar a esta cifra implicaría que cerca de la mitad de los residentes en España fuese extranjero.**
 - De acuerdo con el catedrático de la Universidad de Harvard, Mr. Martin S. Feldstein, la inmigración no soluciona el futuro del sistema español de pensiones, al que califica como obsoleto por basarse en el sistema puro “*pay as you go*”. Según sus cálculos, suponiendo un incremento de dos millones de personas para los próximos años, el incremento del PIB que conllevaría sería de un 2%, lo que significaría una merma del PIB *per capita*. En este escenario, el gasto sanitario y en pensiones alcanzaría un 24% del PIB, frente al 14% actual, “*cifra insostenible*”, que sería imposible de financiar mediante más Deuda Pública. Este autor se muestra partidario de incentivar sistemas mixtos de pensiones. En su opinión, un aumento del ahorro en fórmulas de inversión privada puede generar recursos para el sistema de pensiones y sanidad públicos equivalente a un alza del 10% en la fiscalidad que grava los salarios. Este tipo de sistemas ya han sido adoptados por Suecia, Reino Unido, Australia, China y Méjico con éxito.
 - De acuerdo con un estudio presentado en febrero de 2007 por el investigador del Instituto de Estudios Fiscales, Javier Alonso Meseguer, las personas que se jubilan a los 65 años cobran de media un 30% más de lo cotizado durante su vida laboral.
- **La conclusión parece clara: la viabilidad del sistema de pensiones español está en riesgo. La inmigración sólo sirve para generar más dudas en torno a su futuro.**
 - Aunque no se les ha concedido una gran relevancia en los medios de comunicación, a lo largo de los últimos años se han firmado varios convenios internacionales para que los inmigrantes puedan cobrar sus pensiones si vuelven a vivir a sus países de origen. Se trata de una iniciativa positiva porque, además de ser socialmente justa, aminora el gasto sanitario y contribuye al desarrollo de estos países.
 - Además de la influencia de la inmigración en las cuentas de la Seguridad Social, conviene no olvidar el peso que tiene en el gasto de otras políticas sociales. Diferentes estudios realizados fuera de España han demostrado una mayor dependencia de los inmigrantes del sistema de protección social derivada de la situación en la que suelen llegar. En el caso de España, según la encuesta a extranjeros en situación irregular realizada en 2000, el 22,2% de los extranjeros ha utilizado servicios sociales de atención a personas sin recursos. Más preocupantes son los estudios que demuestran que, pasadas dos décadas, siguen presentando una dependencia superior de estos servicios (entre 5 y 7 puntos) a la de la población nativa. Convendría estudiar este elemento en el caso español y conocer el efecto que podría tener en el futuro del sistema que debe desarrollarse tras la aprobación en diciembre de 2006 de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.
 - Con el objeto de garantizar una mayor aportación media por trabajador, el Gobierno amplió, en febrero de 2007, el número de años que debe cotizar un trabajador para tener derecho a pensión, estableciéndolo en 15 años. Desde el punto de vista de la inmigración, esta novedad significa que los extranjeros mayores de 50 años tendrán muy difícil el acceso a este derecho. Lo normal, atendiendo a cálculos puramente matemáticos, es que este número de años sea cada vez más alto.

PROPUESTAS

1. Avanzar hacia un modelo que reduzca la diferencia entre el dinero aportado por los cotizantes, extranjeros o nacionales, y el coste de los servicios y pensiones que reciben.
2. Para llevar a cabo la propuesta anterior, se propone estudiar:
 - Un posible aumento en la edad de jubilación.
 - Establecer el derecho a una pensión en función del total de la vida laboral de los trabajadores.
3. Realizar un estudio sobre las estimaciones de ingresos y gastos de la Seguridad Social originados por los trabajadores extranjeros.
4. Estudiar el efecto de la inmigración sobre el sistema de Dependencia y de protección social.
5. Incentivar, mediante subvenciones, el retorno a los países de origen de personas que estén en programas de protección social durante más de un año.



7/ MERCADO LABORAL Y COMPETITIVIDAD

“La inmigración aporta competitividad empresarial y empleo entre la población nacional”

CONTEXTO

- Entre 1995 y 2005 la Población activa española creció en 4,7 millones de personas. Más de la mitad, 2,4 millones, eran inmigrantes. Esta evolución ha hecho que los extranjeros representen ya el 9% del total, índice sólo superado en la OCDE por Luxemburgo y Suiza.
- El empleo ha crecido a un ritmo superior a la población activa, lo que se ha traducido en menores índices de paro. De los 6,4 millones de empleos creados durante este periodo de tiempo, un 34% fue ocupado por inmigrantes. En 2004, 2005 y 2006 este porcentaje creció hasta alcanzar el 50% del total del empleo creado. Uno de los principales retos de la economía española es mantener un ritmo similar hasta alcanzar al pleno empleo.
- La incorporación de la inmigración al mercado laboral contribuye a la consecución de este objetivo directa y, en contra de algunas opiniones y estereotipos, indirectamente: tal y como sucede en otros países desarrollados, **no destruye empleo entre los españoles, contribuye a su creación.**
- En líneas generales, esta es la percepción que tienen la mayoría de los españoles. No siempre ha sido así. En 1991, de acuerdo con las encuestas del CIS, el 62% de los españoles estaba de acuerdo con la frase *“los inmigrantes quitan puestos de trabajo a los españoles”*. En 2000 esta proporción se había reducido hasta el 37%. En 2001 se cambió la pregunta y pasó a ser *“¿Está usted de acuerdo en que España necesita trabajadores extranjeros?”*. Ese año respondieron afirmativamente el 60% de los encuestados. Sin embargo, las últimas encuestas indican una tendencia a la baja, aunque todavía son mayoría los que piensan que se necesitan trabajadores extranjeros.
- La mayoría de los inmigrantes con permiso de trabajo entró de forma irregular para ser posteriormente regularizados. Esto significa que el marco legal no ha logrado dar una respuesta adecuada a las necesidades del mercado laboral. La rigidez ha sido tal que, dificultando el acceso a través de vías legales, se ha favorecido la inmigración irregular.
- La incorporación de millones de trabajadores extranjeros al mercado laboral nacional ha modificado algunas de sus características:
 - De acuerdo con diversos informes (BBVA, Banco de España, Círculo de Economía) se ha producido un proceso de moderación salarial, que ha aliviado las tensiones inflacionistas y ha tenido un efecto positivo en la competitividad del país. Sin embargo, el ya comentado Gráfico 1 del Capítulo IV, demuestra que la evolución del IPC y de los salarios es muy parecida, hasta el punto de que la variación acumulada de ambos entre 2001 y 2006 es idéntica: un 19,6%. Estudios realizados por la Fundación La Caixa y en Universidades de Estados Unidos, en los que se comparan los salarios entre zonas con diferentes niveles de inmigración, han llegado a la misma conclusión. Esto no significa que la afirmación anterior sea falsa, sino que necesita ser matizada. La moderación salarial se ha producido en aquellos sectores en los que más concentración de trabajadores se ha producido: **construcción, hostelería, servicio doméstico y agricultura.**
 - En estos mismos sectores la inmigración ha causado un incremento de la movilidad de los trabajadores. De acuerdo con el investigador del Centro Demográfico de Barcelona, Joaquín Recaño, la población extranjera se caracteriza por una movilidad interna muy superior a la nacional, llegando a protagonizar el 25% de todos los cambios de residencia realizados en España.

Es importante recordar que la resistencia a los cambios de residencia es uno de los principales problemas del mercado laboral español y una de las causas de su excesiva rigidez.

- Moderación salarial y movilidad geográfica han sido claves en la reducción de las tasas de desempleo estructural y en la competitividad. Han aportado más flexibilidad al mercado laboral, **actuando como una especie de reforma laboral**, aunque sólo en los sectores antes mencionados.
- Mientras los trabajadores extranjeros carezcan de una formación adecuada a las necesidades de sectores de mayor valor añadido, no supondrán una mayor oferta real para la totalidad del mercado laboral. Para ello son necesarias políticas específicas de formación. Al mismo tiempo, para generar también mayores oportunidades entre los trabajadores nacionales y evitar malestar social entre ellos, debe incrementarse la proporción del gasto social que se dedica a su formación.
- **La inmigración ha tenido un efecto muy positivo en los índices laborales femeninos** por dos razones:
 - La proporción de mujeres inmigrantes que forman parte de la población activa es superior a la española.
 - Al convertirse en la principal mano de obra del sector doméstico, **ha facilitado la conciliación laboral y la incorporación de la mujer española al mercado laboral.**
- También ha tenido una influencia positiva en los índices de paro juvenil. La llegada de inmigrantes ha contribuido a reducir la tasa de desempleo juvenil en España, una de las más altas de la OCDE. Esta misma tendencia tuvo lugar en países con una tradición inmigrante más larga. Sin embargo, en todos ellos, con el paso del tiempo y la llegada de las segundas generaciones, se produjo una tendencia contraria. En los casos de Francia y Bélgica, éste ha sido uno de los principales detonantes de los disturbios callejeros acontecidos en 2005.
- El **marco legal laboral** está compuesto por una serie de normas que ha intentado, sin éxito, compatibilizar la demanda de mano de obra con el con-

trol de los flujos de entrada de inmigrantes (que se aborda con más detalle en el apartado sobre Control de los flujos migratorios).

Con excesiva frecuencia se ha intentado compensar la ineficacia del marco legal en la lucha contra la inmigración ilegal con la burocratización de los procesos necesarios para acceder a un empleo o contratar a un trabajador y con una insuficiente dotación de recursos financieros y de personal a las administraciones que debían gestionarlos. Las consecuencias han sido más inmigración ilegal, más economía sumergida, menos seguridad jurídica, largas colas, trato incorrecto a personas y empresas, y desmotivación del funcionariado.

Tras las seis regularizaciones que han tenido lugar en España desde 1986 (que también se abordan en el apartado sobre Control de los flujos migratorios) un empresario que desee contratar a un inmigrante tiene en estos momentos las siguientes opciones:

1. Acudir a personas que dispongan de un permiso de trabajo ordinario, similar al de cualquier nativo, y que da lugar a los mismos derechos y obligaciones.
2. Contratar a una persona que obtenga un permiso laboral mediante los denominados arraigos (laboral, social o de descendientes de españoles), que tienen carácter minoritario por ser escasas las situaciones en que pueden producirse. En 2006 se produjeron 7.427 regularizaciones por esta vía, lo que equivale a un tercio de las solicitudes.
3. Contratar a alguien a través de permisos de trabajo concedidos por razones humanitarias, de protección internacional o de colaboración con la Justicia. Su carácter es aún más excepcional que el anterior.

Siendo estas tres las únicas alternativas posibles para la contratación dentro del territorio nacional –y si no se producen nuevas regularizaciones–, se puede afirmar que **en estos momentos se cumple un principio fundamental: no se permite la contratación de ilegales en territorio español; principio que, salvo por acuerdo unánime con el resto de países de la UE, debe respetarse siempre.**



4. Demandar un trabajador en el extranjero a través de:
 - a. El régimen de contratación general (empresas que deseen contratar menos de cinco trabajadores al año).
 - b. **Contratos temporales. Esta es una de las principales fuentes de entrada irregular de inmigrantes. Una vez finalizados los contratos, o incluso sin hacerlo, los trabajadores extranjeros rara vez regresan a sus países.**
 - c. El Contingente (empresas que deseen contratar más de 5 trabajadores anualmente) de puestos de trabajo disponibles para los extranjeros que no se hallan ni residen en España anualmente aprobado por el Gobierno.
 - **El Contingente**, sistema vigente desde 1993, debería ser:
 - El instrumento principal de las medianas y grandes empresas para la contratación de trabajadores en el exterior;
 - Y una pieza clave en la lucha contra la inmigración ilegal, en competencia directa con las mafias que se enriquecen con ella.

Sin embargo, después de más de una década funcionando, no ha conseguido ninguno de estos objetivos debido a que:

 - Su dotación no se ajusta a las necesidades reales del mercado laboral. Por eso, entre 1995 y 2005 el contingente anual medio ha sido de 30.000 personas, cifra testimonial frente a los 2,4 millones de extranjeros que han accedido a un empleo. A pesar de que recientemente se han adoptado medidas para eliminar este problema, éstas parecen insuficientes. El propio carácter anual del Contingente, que a partir de 2007 admite actualizaciones puntuales, y su sujeción a una figura tan subjetiva como es la Situación Nacional del Empleo convierten su planificación en una misión casi imposible.
 - Para acceder a éste, solicitantes de puestos de trabajo y empresas han de someterse a procedimientos complejos, lentos, con gran número de interlocutores e intermediarios y muy burocratizados. Este problema también aparece en el régimen de contratación general que utilizan las empresas que contratan a menos de cinco empleados al año.
 - Los puestos de trabajo se definen de forma incorrecta, lo que dificulta casar demanda con oferta.
- Para el ejercicio 2007 el Gobierno ha estimado que entrarán legalmente en España 180.000 trabajadores procedentes de otros países. La mayoría lo hará a través del Régimen general (92.000) y de contratos temporales (92.000). Aunque por primera vez las previsiones oficiales se acercan a las necesidades que parecen derivarse del contexto económico, persisten estos inconvenientes.
- Los trabajadores inmigrantes tienen las siguientes características comunes:
 - **Su principal problema es el empleo en la economía sumergida: supone explotación de personas y competencia desleal con el resto de empresarios y trabajadores –sobre todo, inmigrantes legales–. La lucha contra estas prácticas es prioritaria.**
 - El nivel de preparación de los trabajadores inmigrantes suele ser muy bajo: el 80,6% no tiene estudios o tiene sólo estudios elementales. Existen excepciones notables, sobre todo entre las personas que llegan de países del Este de Europa. En estos casos son frecuentes situaciones de “Sobreformación” e “Infraformación” simultáneas. No es extraño encontrar titulados universitarios realizando trabajos –que no tienen nada que ver con sus estudios– para los que carecen de experiencia y formación. Esta contradicción tiene diversos orígenes: discriminación, títulos académicos de escasa calidad o no reconocidos, y aceptación de ofertas de trabajo para salir situaciones de pobreza o para entrar en el país y buscar después un empleo acorde con la formación.
- Algunas empresas españolas están siendo pioneras en la formación de trabajadores en sus países de origen. Posteriormente les contratan y les ayudan a financiar el viaje y los primeros meses de estancia en España. Las encuestas**

realizadas demuestran una valoración positiva por ambas partes. A pesar de estos buenos resultados, el apoyo político recibido ha sido escaso o nulo.

- Fuera de las fronteras nacionales existen trabajadores de alta cualificación cuya incorporación a la empresa española o al sistema científico-tecnológico podría aportar mayor competitividad. Su acceso al mercado laboral encuentra notables barreras como consecuencia de la aplicación del régimen general y del mal funcionamiento del sistema de contingentes. Para evitar esta situación, común al resto de socios europeos, la UE ha aprobado la Directiva 2005/71 que establece un procedimiento específico de admisión de investigadores extranjeros. El Gobierno español tiene de plazo hasta el 12 de octubre de 2007 para incorporarla al marco legislativo nacional.
- La mano de obra inmigrante se concentra en sectores que han tenido una escasa variación en sus niveles de productividad, que requieren poca preparación profesional y generan un valor añadido medio o bajo.
- Los trabajadores extranjeros se han convertido en fundamentales para estos sectores. En ellos a menudo se da una competencia entre inmigrantes regularizados e ilegales. Es poco común la competencia con trabajadores nacionales, a los que han ido reemplazando de forma progresiva.
- No obstante, no se puede descartar que en situaciones de crisis económica puedan darse situaciones de competencia entre trabajadores nacionales de baja cualificación (que suelen coincidir con las rentas más bajas) e inmigrantes, situaciones que en otros países han generado descontento social y casos de xenofobia.
- En una coyuntura de crecimiento económico como la que vivió España desde 1995 la inmigración aporta mayor flexibilidad al mercado laboral. En un escenario menos positivo, es posible que se presenten tres tipos de situaciones:
 1. Pérdida de empleo inmigrante en sectores intensivos en mano de obra, muy expuestos a la competencia internacional, y con una mano de obra mayoritariamente extranjera. Ejemplo: sectores agrícola y hostelero.

2. Pérdida de empleo inmigrante en sectores muy vinculados a la coyuntura económica nacional y con una mano de obra mayoritariamente extranjera. Ejemplo: Construcción.

3. Pérdida de empleo nativo en sectores en los que conviven trabajadores nacionales y extranjeros con diferencias salariales a favor de los primeros.

Cualquiera de estas situaciones tendría un efecto negativo en las cuentas del sistema nacional de cobertura de desempleo, pero el coste no se vería afectado ni positiva ni negativamente por el hecho de que los parados fuesen de origen extranjero.

La tercera de estas situaciones podría tener además otro tipo de costes: consecuencias sociales, que degeneren en brotes de xenofobia y violencia como ha sucedido ya en otros países. Fundamental para evitar este tipo de contextos es articular más políticas de formación laboral para nativos e inmigrantes y más incentivos para que ambos sectores participen en cursos de formación.

- De acuerdo con la Oficina Económica del Gobierno, el sueldo medio de los inmigrantes es un 30% inferior al del los nativos. Este dato encajaría en cierta medida con el de productividad recogido en un estudio elaborado por la Universidad Autónoma de Madrid, dirigido por el catedrático José Vicens Otero. Según esta investigación, la productividad de los trabajadores inmigrantes es un 22% menor que la de los españoles. Sin embargo, otra parte de esta menor remuneración sólo tiene una explicación: la discriminación.
- Especialmente preocupante es otro de los datos revelados: el sueldo de los inmigrantes sin papeles puede llegar a ser un 50% menor.
- La tasa de temporalidad de los trabajadores extranjeros es del 61%, frente al 34% de media del mercado laboral español. Como ya se ha indicado anteriormente, la flexibilidad que aporta esta temporalidad actúa como sustituto de algunas las reformas estructurales que la economía española tiene pendiente en materia laboral. Según el Informe mensual de octubre de 2006 del Servicio de Estudios de La Caixa, estos elevados índices de temporalidad hacen que *“un cambio de la coyuntura podría expulsar del mercado a una gran mayoría de ellos con la misma facilidad*



con la que los ha acogido". Sin embargo hay otros expertos que opinan lo contrario: al representar un menor coste para las empresas serán los últimos trabajadores de los que éstas deseen prescindir.

- Al tratarse de una población más joven, su tasa de actividad es muy superior a la de los españoles: un 23,7%. Se trata de un caso único en la OCDE. No obstante, la experiencia de otros países demuestra que el diferencial se irá corrigiendo con el paso del tiempo.
- Este diferencial es aún mayor entre las mujeres: un 24,5%. A largo plazo se espera que la diferencia también tienda a desaparecer.
- La tasa de desempleo también es superior en los inmigrantes. En septiembre de 2006 era del 12% frente al 8% de los nativos. Las explicaciones que ofrece el Instituto Nacional de Estadística son poco convincentes: sus índices superiores de paro se deberían a que muchos acaban de llegar al país en busca de trabajo o no quieren reconocer que lo tienen por estar en situación irregular. Sería necesario profundizar en la investigación de este hecho.
- Otro dato inquietante es que, según el Ministerio de Trabajo, los inmigrantes tienen más dificultad para encontrar nuevos empleos. A la competencia que mantienen a menudo con otros inmigrantes –muchos en situación irregular– se suma otro factor que explica esta situación: la dificultad que tienen para acceder a sectores diferentes de los anteriormente citados. Es previsible que esta dificultad desaparezca con los años y cada vez tengan una mayor presencia en el sector servicios.
- Durante el año 2006 ha existido cierta polémica en torno a las necesidades futuras de mano de obra extranjera. Se han dado estimaciones de todo tipo, que indicaban saturación de la demanda, ralentización, mantenimiento e incluso una aceleración que podría requerir la llegada de varios millones de nuevos trabajadores en la próxima década. Del mismo modo que hace 10 años nadie preveía un periodo de crecimiento económico tan largo ni la revolución demográfica que España ha vivido, no parece serio entrar en esta guerra de cifras. Pero sí que es adecuado confirmar que, **a corto y medio plazo, las empresas van a necesitar más manos de obra inmigrante** y que el ciclo económico es el factor que determinará su evolución a largo plazo.

Tabla 2. Evolución de la tasa de actividad de no comunitarios y españoles

Año	No comunitarios	Españoles	Diferencial
1996	65,3%	51%	14%
2005	79%	55%	24%

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, INE y elaboración propia.

PROPUESTAS

1. Reformar el marco legal para cubrir la demanda de trabajadores al 100% con la llegada de inmigrantes contratados en origen.
2. Incrementar los recursos que se dedican a la persecución de la economía sumergida e incrementar las sanciones.
3. Crear incentivos al retorno de los inmigrantes temporales a sus países. Entre estos, se debe estudiar la posibilidad de:
 - Computar las diferencias estancias temporales como una única y permanente de cara a la consecución de los permisos de residencia y trabajo permanente.
 - Que cada trabajador firme un documento en el que se comprometa a volver a su país al finalizar la temporada de trabajo; prohibir de forma expresa que los trabajadores temporales que incumplen este compromiso puedan acceder a un permiso permanente de residencia o de trabajo.
4. Eliminar el sistema de contingentes y agilizar la contratación en origen mediante:
 - La creación de ventanillas únicas, que reduzcan los procedimientos burocráticos al máximo, permitiendo obtener todos los permisos y visados al unísono, y que utilicen sistemas de administración electrónica.
 - La creación de un certificado de empresa responsable –que se concederá a las compañías que demuestren un comportamiento responsable en la contratación en origen– que permita la incorporación de trabajadores desde el extranjero a los siete días de cursarse la solicitud.
5. Acelerar la incorporación de la Directiva 2005/71, relativa al procedimiento específico de admisión de extranjeros afectos a investigación científica. Esta medida debe complementarse con otras, como el diseño de incentivos fiscales específicos, programas de búsqueda de talento y la creación de un sistema ágil para la entrada de trabajadores cualificados en España.



8/POLÍTICA EXTERIOR Y DE AYUDA AL DESARROLLO

“Objetivo África”

CONTEXTO

- Una de las consecuencias de la creación de la UE ha sido el nacimiento de la Política Exterior Común. Su principal responsable es el Alto Representante de la UE para Política Exterior y de Seguridad, equivalente a un ministro de Exteriores europeo. Las bases de esta política se fijaron en el Tratado de Ámsterdam (1997) y en la Agenda de Tampere (1999). A pesar de la importancia que se le reconoce en ambos documentos, los avances alcanzados no han cubierto las expectativas. Se está lejos de las metas propuestas y el nivel de integración logrado ha sido escaso. Las posturas individuales de los países han prevalecido y no es extraño que los gobiernos nacionales mantengan conversaciones paralelas y posturas diferentes a las del Alto Representante. Esta situación debilita la posición en el exterior de la UE.
- Los gobiernos europeos han intentado mantener sus áreas tradicionales de influencia geográfica. Por ejemplo, mientras que la política con Europa del Este ha sido controlada con detalle por Alemania, las relaciones con Latinoamérica han sido parcela española y Francia se ha ocupado casi en exclusiva de la Región subsahariana. Esta situación ha marcado uno de los aspectos claves en materia de control de flujos migratorios: la vía de entrada a la UE de los ciudadanos de estas zonas. Los criterios y los recursos utilizados para controlar y autorizar esta entrada han sido diferentes y descoordinados.
- Todas estas relaciones han tenido un claro matiz económico, dejando en un segundo plano la ayuda al desarrollo y la estabilidad política de los países menos desarrollados. Además, la existencia de áreas con mayor potencial de crecimiento, como Asia oriental, o situadas estratégicamente, como Oriente Medio, ha perjudicado a las zonas con menor interés comercial.
- No obstante, se debe señalar que desde un punto de vista político la actitud de los países desarrollados ha sido muy diferente según las regiones. En concreto:
 - En Latinoamérica, aunque hay un largo camino por recorrer, ha sido clave para erradicar las dictaduras y extender la democracia. España ha desempeñado un papel importantísimo en este proceso de reformas, lo que le ha permitido acumular una valiosa experiencia.
 - En África subsahariana, la comunidad internacional ha actuado tímidamente y apenas se ha sentido implicada en la lucha contra las dictaduras, la guerra y la corrupción. Excepto Francia, Europa ha adoptado una política de perfil bajo. En los casos de los otros dos grandes socios comerciales de África, China y USA, la postura es similar. La riqueza en materias primas de la zona y la competencia por su explotación dificultan la adopción de una política internacional consensuada entre las grandes potencias mundiales. Especialmente llamativo es el caso de países en los que Organizaciones internacionales de Ayuda al Desarrollo están abandonado proyectos por no poder competir con la ayuda al desarrollo del país chino, *“cuyas exigencias de gestión transparente a las autoridades son nulas”*.
- A nivel español se puede afirmar que la política exterior con los cuatro principales focos de inmigración es muy diferente:
 - Con los países de Latinoamérica la relación es fluida, lo que facilita la coordinación y el buen entendimiento, pero no ha evitado una entrada masiva de inmigrantes ilegales a través de visados turísticos.

- Con los países del Magreb existe una larga tradición de relaciones diplomáticas. En general, éstas son buenas salvo una excepción fundamental: el Reino de Marruecos, con el que han sido históricamente delicadas, a pesar de que las relaciones económicas son cada vez más fuertes. Ni la UE ni España han logrado cerrar un acuerdo con Marruecos para la repatriación de inmigrantes.
- Con la mayoría de los países subsaharianos las relaciones, hasta ahora casi inexistentes, se están intensificando, pero son todavía insuficientes y difíciles. España desarrolló cierta actividad diplomática por la zona a principios de los años 80, cuando dentro de la Organización para la Unión Africana se intentó declarar las Islas Canarias como territorio pendiente de descolonización. Pasada esta amenaza, hasta 2005 la actividad diplomática española en el área ha sido poco menos que testimonial. Recientemente, con la aprobación del Plan África, en 2006, se han creado nuevas embajadas pero, teniendo en cuenta el ritmo de evolución de este tipo de relaciones y la complejidad política, es de prever que los avances sean lentos.
- Con los países de Europa del Este existe una larga tradición diplomática, de perfil bajo, y que, teniendo en cuenta que son miembros de la UE, no ha sido suficientemente desarrollada.
- La intensidad con la que la inmigración está llegando al conjunto de la UE obliga a cambiar la actitud. Aunque el cambio es incipiente, el primer resultado es la puesta en marcha de una Política Común de Inmigración en la que todos los países están obligados a implicarse, de la que España es uno de los principales impulsores. El principal exponente de esta política es el Plan Global de Inmigración, aprobado en diciembre de 2005. Sus contenidos más importantes son: la creación de equipos de reacción rápida ante momentos de afluencia masiva de inmigrantes; la puesta en marcha de un plan de medidas prioritarias en África y el Mediterráneo; la realización de un estudio de viabilidad de un sistema de vigilancia mediante radar en todo el Mediterráneo; la creación de un cuerpo común de funcionarios y policías de fronteras; la promoción de acuerdos bilaterales para la readmisión de ilegales, dando preferencia al acuerdo con Marruecos; la unificación del Derecho de Asilo; la organización y financiación de vuelos conjuntos para la repatriación de ilegales; la creación de un permiso especial para la entrada de inmigrantes altamente cualificados y para temporeros (se estudia conceder permisos para trabajar seis meses durante cinco años); la incorporación al derecho nacional de todos los estados de la directiva sobre los derechos fundamentales de los trabajadores inmigrantes admitidos en la UE (que regula el derecho a acceder al estatus de residente de larga duración cuando hayan trabajado cinco años con residencia y permiso legal); y el diseño de propuestas para simplificar las leyes para que los empleados no europeos puedan viajar y trabajar en las oficinas de las multinacionales europeas a lo largo de todo el continente.
- **La situación social, económica y demográfica convierten África en el objetivo principal de la Política Común de Inmigración. Si tiene éxito, en el futuro se podrá hablar de África como un objetivo prioritario en materia comercial,** tal y como sucede con Asia. De momento, el principal problema es la lentitud con la que se avanza. La dimensión de los retos explica en parte la dificultad para avanzar. El esquema seguido en sus primeros pasos –ayuda económica a cambio de ayuda en el control de flujos migratorios y acuerdos de repatriación– tampoco ha ayudado demasiado. Presenta numerosos inconvenientes:
 - Sigue basándose en un compromiso político insuficiente. Mientras no haya instituciones fuertes es inviable pensar que la inmigración desde África se detendrá. La acción internacional es el mejor instrumento para acabar con la falta de democracia, las violaciones de los derechos humanos y la corrupción de la que huyen sus ciudadanos.
 - La falta de compromiso político se manifiesta en:
 - Escasos avances en el Proceso de Barcelona, iniciado en el año 1995 para dar una respuesta a los problemas de crecimiento de los países del sur del Mediterráneo. Entre otros, tiene como objetivos la creación de un área de libre comercio en el Mediterráneo y el apoyo financiero a la construcción de infraestructuras en los países del sur del Mediterráneo.
 - El Banco Europeo de Desarrollo sigue teniendo un papel poco relevante en el crecimiento de los países menos desarrollados.



- Una red diplomática insuficiente.
- **Ausencia de verdaderos incentivos a la inversión empresarial. Por eso sería fundamental crear un régimen fiscal especial con este objetivo.**
- A menudo no se actúa sobre problemas prioritarios hasta ahora casi no se han llevado a cabo políticas específicas para países que son la vía, no el origen, de la inmigración.
- **La Política de Ayuda al Desarrollo presenta notables deficiencias.**
- **La UE aporta más del 50% de la Ayuda mundial al Desarrollo**, la mitad de la cual se dirige al África subsahariana. Además, se ha comprometido con la Unión Africana a movilizar recursos destinados a esta política por valor de 25.000 millones de euros entre 2006 y 2010.

Por su parte, los Presupuestos Generales del Estado español de 2007 dedicarán a Ayuda al Desarrollo 4.377 millones de euros, un 0,42% del PIB. Además de las condonaciones de deuda que están previstas, África recibirá 120 millones en inversión a través de proyectos para ayuda humanitaria, educación, vacunación, lucha contra enfermedades endémicas y protección del medio ambiente.

Desde numerosas organizaciones se viene señalando que la magnitud del problema requiere un mayor compromiso financiero. Pero esta demanda no oculta que se trata de dotaciones muy importantes y con una meta prioritaria. Por eso deben analizarse con detalle los resultados de los proyectos en los que se emplean. Desgraciadamente, esto no es habitual y se tiende a evaluar la Ayuda al Desarrollo en función de la dotación económica, lo que constituye un grave error.

Hay que exigir también resultados. En enero de 2007 el profesor José García Montalvo, se hacía la siguiente pregunta en una conferencia organizada por el Barcelona Development Research Group: *“Si con un dólar al día se puede salvar un niño en el Tercer Mundo, ¿qué ha pasado con los 2,4 billones de dólares en ayuda al desarrollo desembolsados entre 1960 y 2005?”* La pregunta deja en el aire una preocupante duda en torno a la aportación que tiene la Ayuda al desarrollo a la mejora de vida de sus destinatarios.

En esta misma línea, el reducido número de estudios macroeconómicos que se han realizado sobre esta cuestión llega a la misma conclusión: la Ayuda al Desarrollo tiene escasa repercusión en el crecimiento económico de los países que la reciben.

Sería injusto pensar que estos estudios demuestran el fracaso de la política de Ayuda al Desarrollo ya que, por encima de las razones económicas, sus programas se han diseñado mayoritariamente atendiendo a criterios humanitarios. Nadie puede negar que se han conseguido avances desde este punto de vista y, sobre todo, que se ha reducido el efecto de grandes desastres y enfermedades. Sin embargo, sí que sirven para poner de manifiesto los principales errores en los que se está incurriendo:

- **Desvío de fondos.** En algunos casos, la Ayuda al Desarrollo promueve de forma indirecta la corrupción. Según el director de Fundación Sur, Antonio Molina, a menudo *“el dinero de los proyectos se esfuma”*. Como ejemplo especialmente triste menciona la carretera Oeste de Burkina Faso, a la que se le han ido asignando fondos hasta alcanzar un presupuesto que serviría para haberla hecho 5 veces, pero se ha ejecutado poco más del 50%. Otros expertos –los funcionarios del Banco Mundial Ritva Reinnika y Jacob Svensson– han estimado que sólo el 13% y el 20% de las ayudas para construir escuelas en Kenia y Tanzania, respectivamente, llegan a su destino.
- No se miden, o no se hace correctamente, sus resultados.
- No se tiene en cuenta las necesidades prioritarias de los países a los que se destinan.
- Los presupuestos públicos, con el objeto de contentar a un largo número de organizaciones, se diluyen. Tal y como afirma el profesor José García Montalvo, *“el índice de fraccionalización de los donantes ha crecido de manera muy rápida”*. Algunos expertos han demostrado que *“la efectividad de la ayuda aumenta cuanto menor es el número de donantes”*.
- Está sujeta a los grandes desastres, lo que dificulta la continuidad de los proyectos a largo plazo.
- No beneficia a la población con más posibilidades

de emigrar. Al contrario de lo que se piensa, estas personas no son las más pobres de sus países. Suelen tener, comparados con el resto de la población, cierta capacidad de ahorro, con el que pagan su viaje, y mucha iniciativa individual.

- A menudo se financian proyectos que no son tecnológicamente abordables, que bienes a personas que no saben utilizarlos.
- Con frecuencia los proyectos no se diseñan para que en el futuro puedan lograr su autofinanciación. Hay algunos ejemplos de infraestructuras financiadas con créditos FAD que, una vez finalizados, han sido abandonados.
- Rigidez presupuestaria. El ritmo de los proyectos no suele ajustarse al que exige la legislación presupuestaria occidental lo que hace que, para evitar que los presupuestos queden sin ejecutar, se malgasten fondos.
- Existe un elemento muy importante en la economía de los países menos desarrollados: **las remesas** que los emigrantes envían a sus hogares. Aunque no se los suele incluir como un instrumento de Ayuda al Desarrollo, están siendo muy importantes en la consecución de esta meta, hasta el punto de que numerosas regiones tienen una alta dependencia de estos envíos. Según el Banco de España, las remesas que salen del país sumaron en 2003 más de 2.895 millones de euros, cifra que, de acuerdo con la asociación Remesas.Org, seguramente está infracalculada y

podría llegar a más de 6.000 millones. **Es decir, el 0,77% del PIB, por encima del compromiso de Ayuda al Desarrollo que tantas veces se ha reivindicado en los países más avanzados –y que asciende al 0,7%–.**

Tal ha sido la importancia que han adquirido las remesas en la economía de muchas familias, que en estos momentos es una de las causas principales de que los ciudadanos de estos países se opongan a que sus gobiernos acepten acuerdos para frenar la inmigración ilegal. Un ejemplo de las consecuencias de esta postura es lo sucedido tras la visita del Presidente de Malí a España en enero de 2007. A su fin, se anunció la firma de un convenio mediante el cual España se comprometía a crear una oficina de contratación de trabajadores en Malí y a llevar a cabo proyectos de Cooperación al Desarrollo allí; al mismo tiempo, Malí se comprometía a aceptar la repatriación de los inmigrantes de su nacionalidad que lleguen de forma ilegal a España. Al día siguiente, al llegar a su país, el Presidente de Malí, ante las posibles consecuencias políticas que podía tener, desmintió haber firmado dicho compromiso.

Este ejemplo, que se ha repetido en circunstancias diferentes, pero con los mismos resultados en otros países, demuestra que son necesarios instrumentos más potentes: hay que ofrecer compensaciones económicas superiores –siempre ligadas a la ausencia de corrupción–, medidas que reduzcan el coste de los envíos de remesas (en algunas ocasiones llega al 23% de la transacción) y un acceso más fácil a ellas.

Tabla 3. Peso sobre el PIB de los ingresos por remesas (en %)

Ejercicio	1994	2004
Colombia	1,2	3,4
Ecuador	1,5	5,4
Bolivia	0	1,3
Perú	1,1	1,5
República Dominicana	7,0	13,9
Marruecos	6,0	8,7

Fuente: Banco de España.



PROPUESTAS

1. Unificar a nivel europeo los criterios para la concesión de visados y permisos de trabajo.
 2. Dar prioridad en la Política Exterior Europea y Española a los países en desarrollo y, en especial, al continente africano. Las relaciones diplomáticas con Marruecos y Mauritania deben cuidarse al máximo.
 3. Dentro de esta prioridad deben incrementarse los esfuerzos dedicados a perseguir la corrupción.
 4. Enviar delegaciones de la UE a los países en desarrollo con capacidad para negociar acuerdos globales, los cuales han de determinar la totalidad de las relaciones económicas de estos países con Europa, ofreciendo un trato preferente a aquellos que firmen convenios de repatriación de ilegales y de entrada regular de nuevos trabajadores.
 5. Duplicar los recursos del Ministerio de Asuntos Exteriores destinados a África y Europa del Este.
 6. Impulsar acuerdos que permitan coordinar la Política Exterior y de Ayuda al Desarrollo con las de China y Estados Unidos. Exigir a estos países que den prioridad a la transparencia y a la lucha contra la corrupción.
 7. Crear un régimen fiscal especial europeo para la inversión en países en desarrollo que, entre otras figuras, incluya:
 - Deducciones por reinversión de beneficios.
 - Libertad de amortización de inversiones.
 - Deducciones fiscales por trabajadores desplazados.
 8. Mejorar la eficiencia de la Ayuda al Desarrollo:
 - Creando un índice que mida el porcentaje de ayuda al desarrollo que es utilizada con garantías de que no se han desviado fondos hacia la corrupción.
 - Estableciendo como prioritario el incremento de este índice.
- Impulsando la creación de una agencia europea independiente de evaluación de la Ayuda al Desarrollo.
 - Incentivando la fusión y la coordinación entre ONGs.



9/ GESTIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS

“Cambiar un entorno en el que casi todo son incentivos para la inmigración ilegal”

CONTEXTO

- A pesar de que España ha incrementado el control de los movimientos de personas que se producen en las Fronteras de Ceuta y Melilla, en el Estrecho, en Aguas canarias y en su Costa mediterránea –extendiéndolo más allá de éstas, hasta aguas internacionales–, el ritmo de llegada de inmigrantes irregulares ha crecido. El aumento de la cooperación con la UE y con numerosos países de origen tampoco ha conseguido detener este fenómeno. Para pensar en la política de futuro hay que partir del reconocimiento del limitado efecto de las iniciativas que se han llevado a cabo hasta ahora.
 - No es posible comprender este resultado o los futuros éxitos sin el resto de políticas mencionadas. Sin presiones demográficas, sin pobreza, sin corrupción, sin demanda de empleo desde los países más avanzados y sin muchas de las situaciones descritas en los apartados anteriores la política de control de flujos migratorios sería innecesaria. Cuanto mayores sean los logros en estas áreas, menor será la necesidad de limitar el movimiento de las personas. De hecho, la mejor herramienta de control de entradas es ajena a esta política: en la situación actual, **la mejor manera de reducir la presión sobre las fronteras sería eliminar el trabajo en la economía sumergida y sustituirlo por la contratación en origen.**
 - Pero mientras se consiguen avances en todas las demás políticas, es imprescindible tomar medidas que permitan ajustar la entrada de extranjeros en el territorio de toda la UE a su realidad económica y social. Sobre todo, resulta prioritario **cambiar un entorno en el que casi todo son incentivos para la inmigración ilegal.**
- La creación del Espacio Común Europeo ha hecho que las fronteras exteriores de cualquiera de sus miembros sean también las de España, y viceversa. Basta con que un país tenga una legislación fácilmente soslayable, unas fronteras más permeables o insuficientes recursos de control de fronteras para que las políticas de los demás fracasen. Por eso, antes de analizar qué iniciativas son las más adecuadas, hay que señalar un requisito al que siempre deben estar sujetas: **las decisiones estratégicas sólo pueden adoptarse a partir del consenso de la UE.**
 - Las políticas de control de flujos migratorios están orientadas a actuar a lo largo de las diferentes etapas por las que pasan las personas que deciden emprender una nueva vida en otro país. Atendiendo a estas fases se pueden hacer las siguientes reflexiones:
 1. **Una situación socioeconómica que no encaja con las inquietudes personales.** Como ya se ha mencionado, lejos de la imagen comúnmente aceptada, los inmigrantes no son las personas más pobres de sus países. Emigrar exige un nivel mínimo de recursos económicos. Pero, sobre todo, requiere la inquietud de querer abandonar un entorno en el que no existen apenas oportunidades de prosperar dignamente. Éste es el lugar común de inicio de las migraciones actuales, sin distinción de continente. Las políticas que requiere ya han sido analizadas en el apartado de **Política Exterior y de Ayuda al Desarrollo.**
 2. **Una información que crea expectativas, a menudo, falsas.** El deseo de prosperar sólo conduce a la inmigración –legal e irregular– si se conjuga con información sobre lugares en los que existen perspectivas de mejora que merezcan los sacrificios a los que se enfrentan los emigrantes.

Los canales principales por los que circula esta información son tres:

- a. Medios de comunicación. El principal es la Televisión. Es la “ventana” por la que los países menos desarrollados ven a los más avanzados, lo que ha generado una imagen irreal, a menudo idílica, de la sociedad europea.
- b. Redes de familiares y conocidos, que transmiten las experiencias de los que ya han realizado el viaje y la percepción personal de la situación legal y laboral en el país de destino, que muchas veces es errónea o sesgada.
- c. Redes de transporte ilegal de personas, que incentivan la inmigración ilegal mezclando información real con falsa. Según Antonio Molina, los inmigrantes *“tienen puestas sus esperanzas en algo que no es verdad, sobre todo los menores, que creen en la propaganda engañosa de las mafias. Hay que hacerles llegar que es un engaño, que su inserción aquí no es sencilla”*.

Ninguno de estos canales ofrece una información objetiva de las oportunidades que existen en los países de destino ni de los peligros reales, la muerte en muchos casos, que conlleva la inmigración ilegal. Se trata de una situación anómala, extraña en un momento en el que el mundo desarrollado es más consciente que nunca del poder de la comunicación. **Es un instrumento que hay que gestionar mejor.**

3. **Unas expectativas que se materializan en la decisión de emigrar** (de forma regular o irregular). En un entorno como el que se ha descrito y con información –real o falsa–, las personas que deciden emigrar tienen siempre una opción, las vías irregulares, y, con mucha fortuna, una segunda: perspectivas de acceder a un permiso legal de residencia y trabajo.
 - Esta segunda opción, el acceso a un contrato en origen para trabajar en España, como se advertía en el apartado sobre Mercado Laboral y Competitividad, es una excepción. En algunos países latinoamericanos –como Ecuador, Colombia o República Dominicana–, con los que se han firmado convenios de colaboración, es una práctica creciente, pero no ha conseguido evitar la entrada

masiva de trabajadores a través de visados para turistas: el 84% de los latinoamericanos que entran en España usando estos visados no retornan a su país. El mal funcionamiento de este instrumento es el principal problema con el que se encuentra el control de los flujos migratorios procedentes de Latinoamérica.

- En el resto de continentes son infrecuentes este tipo de prácticas por las dificultades que suponen la enorme burocracia y el establecimiento de infraestructuras que canalicen las ofertas de las empresas. El Gobierno, dentro del Plan África 2006-2008, ha previsto la apertura de oficinas de contratación como contrapartida a la firma de acuerdos de readmisión. Es una iniciativa que hay que aplaudir, pero que, al estar condicionada a estos acuerdos, puede encontrar dificultades.
- La lucha contra la inmigración ilegal tiene que iniciarse en sus propios lugares de origen. Hay que reconocer que resulta especialmente difícil precisamente por las mismas razones mencionadas al explicar la importancia económica de las remesas: es impopular entre los votantes de estos países, muchos de ellos en paro y sin expectativas de dejar de estarlo. No obstante, hay que esforzarse al máximo en lograr avances. Sin duda, un solo país es difícil que lo consiga, pero una estrategia común por parte de la UE tiene más posibilidades.

Esta estrategia común necesita:

- Ofrecer recursos financieros a los países de origen para el control de sus fronteras.
- De acuerdo con el sociólogo Giuseppe Sciortino, *“con las actuales reglas, un visado Schengen expedido por un país miembro consiente el ingreso en todo el territorio de la UE. El extraordinario aumento de los trabajadores ucranianos en Italia y España es, por ejemplo, consecuencia de la liberal política de visados alemana. Pero lo mismo se podría decir del crecimiento notable de ecuatorianos en Italia, la mayoría de los cuales procede de España en el periodo en el que las políticas de visados hacia aquel país eran particularmente liberales”*. Es decir, es imprescindible una política común de limitación de visados, especialmente en aquellos países en los que



está sirviendo como vía de entrada irregular.

- Una intensa cooperación y colaboración de la Agencia Europea de Control de Fronteras, FRONTEX, con las autoridades fronterizas de los países de origen.
- Acelerar la creación de patrullas conjuntas UE - países de origen.

4. El tránsito. La inmigración ha sido contemplada durante mucho tiempo como un movimiento de personas entre dos puntos: un país de salida y otro (u otros, en el caso de la UE), de llegada. Este enfoque ha sido coherente hasta ahora. Las estadísticas demuestran que los flujos más intensos se producen entre países que comparten frontera o que se hayan físicamente muy próximos. En el caso de España y Latinoamérica, la proximidad es cultural y económica. La separación física que supone el océano Atlántico “desaparece” gracias a ella, lo que facilita el que en menos de un día se pase de un lado a otro sin pisar países de tránsito.

Pero esta lógica se está viendo transformada por la nueva realidad. De forma progresiva crece el porcentaje de emigrantes que recorren grandes distancias, que atraviesan varios países y que consumen largos periodos de tiempo, incluso años, en lograr llegar a su punto de destino. Cada vez son más los que superan la barrera de los 1.000 kilómetros en sus desplazamientos y que llegan, a través de distintas rutas, de lugares tan remotos como Namibia, Pakistán o China. La razón que lleva a estas personas a aceptar el inmenso riesgo que conlleva su aventura es la seguridad de que, mientras ninguno de los países de paso tiene interés en detenerles, la legislación y la opinión pública europea les protegen. Saben que, antes que dejarles morir en alta mar o en tierra de nadie se les permitirá entrar; que la ley prescribe una cosa, y la experiencia, otra.

Este hecho supone otro reto más en la gestión de los flujos migratorios. La conversión de países pobres en rutas de tránsito para la inmigración ilegal se ha convertido en un problema también para estos países. Dificulta aún más su desarrollo económico, incrementa su pobreza y –al aprovechar este caldo de cultivo– fomenta la corrupción en la que se suelen mover con libertad las mafias que

transportan ilegalmente personas.

Los países de tránsito no tienen capacidad para detener la entrada de inmigrantes ilegales en su territorio, ni para soportar la presión económica que conllevaría su permanencia en él. Cuanto antes salgan, es decir, cuanto antes lleguen al destino deseado, mejor para sus intereses nacionales. La situación se convierte así en un nuevo impulso –quizás sería más adecuado denominarlo “presión”– a la inmigración ilegal.

Este fenómeno ha tomado tal importancia que se ha convertido en el principal obstáculo para la firma de convenios de devolución con Marruecos y Argelia. Estos países, que en principio no se oponen a la repatriación de sus ciudadanos, sólo están dispuestos a admitir la readmisión de extranjeros que usen su territorio como base de entrada en Europa a cambio de una fuerte compensación económica. Parece claro que en el futuro habrá que ayudar financieramente a estos países para que puedan repatriar a los extranjeros que readmitan. También que, para lograr un cambio en su actitud, la Inmigración tendrá que incluirse dentro de un acuerdo global, que afecte al resto de relaciones económicas y políticas existentes –conviene recordar que la UE es el principal socio comercial de los países del Sur del Mediterráneo–.

El resto de medias deberán orientarse hacia:

- La lucha a nivel internacional contra las mafias. Las decisiones marco 2002/629 y 2002/946 del Consejo de la Unión Europea establecieron, respectivamente, que la pena máxima de cárcel por “trata de seres humanos” no ha de ser inferior a los 8 años y que la pena a “la ayuda a la entrada con ánimo de lucro” no podrá ser superior a los 8 años. Siendo el origen de un número indeterminado de muertes, pero muy elevado, parece necesario aumentar estas penas y los recursos económicos para la lucha contra las mafias.
- El desarrollo de una red de las denominadas “instalaciones de tránsito”, propuestas en el Consejo de Justicia e Interior de la UE del 1 de octubre de 2004, para “la acogida de inmigrantes irregulares en los países de tránsito”. Estas instalaciones tienen que respetar los derechos humanos. La mejor garantía de ello es su gestión

compartida entre el país donde se instale y la UE.

- La gestión compartida debe extenderse a la ejecución de los procedimientos de expulsión de los países de tránsito de extranjeros en situación irregular. De esta forma se evitan situaciones, como las denunciadas por algunas ONGs, de abandono de personas en el desierto y falta de respeto de los derechos humanos.
 - El apoyo financiero a los procedimientos de expulsión de extranjeros en situación irregular de los países de tránsito. Italia ya ha adoptado medidas de este tipo que están permitiendo financiar vuelos desde Libia a los países de origen de los inmigrantes que usan este país como paso a Italia.
5. **En la frontera.** El sistema de control de fronteras español está teniendo graves problemas para funcionar correctamente en determinados aeropuertos, en el Mediterráneo y en las Islas Canarias. Las causas son dos. Una, la llegada masiva de inmigrantes ilegales, que tiene carácter exógeno. **Esta avalancha requiere más recursos financieros, humanos y tecnológicos;** más coordinación con el resto de países europeos; y más colaboración con los países de origen y tránsito.

Los recursos financieros son necesarios para lograr un control más eficaz y para lograr atender las necesidades que conlleva la presencia de miles de personas en las instalaciones fronterizas. Este aspecto vuelve a poner de relieve la necesidad de todas las políticas que se han venido mencionando hasta ahora (desde la política de ayuda al desarrollo, pasando por la cooperación entre gobiernos, la gestión de la información en los países menos desarrollados, el apoyo a los países de tránsito, etc), no sólo por los efectos positivos que pueden aportar, también por tener un coste-beneficio menor: **la repatriación de personas es una política cara.** Por ejemplo, repatriar 450 inmigrantes a Senegal requiere el desplazamiento a este país de 250 agentes de policía y el alquiler de 6 aviones. Por eso no sorprende que las repatriaciones de inmigrantes irregulares entre 2004 y 2006 hayan originado al estado español un gasto superior a los 45 millones de euros, a los que habría que sumar 25 millones más en concepto de traslados desde Canarias a la península. En el futuro parte de estos

costes será cubierta por la UE, que ha previsto en sus estimaciones financieras para el periodo 2007 – 2013 una dotación de 676 millones de euros y ha creado un fondo para refugiados de 628 millones. España recibirá el 35% de estos recursos. Parece claro que habría sido mucho más constructivo emplear estos recursos en otro tipo de políticas.

La segunda razón de los problemas del sistema de control de fronteras es el **Estado de Derecho, que se encuentra sumido en una paradoja: para garantizar los derechos de los ciudadanos se ha creado una legislación que, al ser fácilmente eludible, pone en peligro el propio Estado de Derecho.** Las debilidades del marco legal se concentran en dos puntos:

- a. **Visados por turismo.** Desde hace años miles de ciudadanos latinoamericanos utilizan visados para turistas para quedarse de forma irregular en España. Este sistema requiere ser reformado.
- b. **Procedimientos de expulsión y devolución.** La legislación vigente establece que las personas sometidas a procedimientos de expulsión y devolución no pueden permanecer en centros de internamiento más de 40 días. Cumplir este plazo de tiempo es muy complicado si una persona carece –u oculta deliberadamente– de documentos que acrediten su identidad y nacionalidad por lo que los inmigrantes, aleccionados convenientemente por las mafias, los eliminan. Prueba de esta dificultad son los datos sobre expedientes de expulsiones y devoluciones practicadas en el periodo 2002–2004: 192.322 expedientes, 84.216 expulsiones. Es decir, **más del 50% de los expedientes no finalizó con la expulsión, casi todos por agotarse los 40 días. O sea, más de la mitad de los inmigrantes irregulares eludieron el cumplimiento de la ley y circulan hoy libremente por el territorio UE. Atendiendo a la situación, es urgente:**
 - Dotar de más medios y agilidad al sistema judicial.
 - Cambiar la normativa, alargando estos plazos y estableciendo sanciones a las personas que no colaboren en su identificación. Alargar estos plazos requiere, a su vez, ampliar la capacidad de los centros de acogida y garantizar unas condiciones dignas.



- Crear un banco de datos de huellas dactilares en el que queden registradas todas las personas que intentan eludir la ley mediante la ocultación de su identidad y establecer sanciones específicas para ellas.
- Dotar de recursos suficientes a las Fuerzas de Seguridad del Estado para evitar situaciones de trabajo en precario como las que se han dado recientemente en Mauritania y Senegal.

6. **En territorio europeo.** Un extranjero que llegue a la UE por razones económicas puede hacerlo en dos situaciones: con o sin permisos de trabajo y residencia. Los que se encuentran en situación regular tienen, una vez cumplidos ciertos requisitos, derecho al reagrupamiento familiar.

• **Los trabajadores en situación regular** son de dos tipos:

a. **Los que tienen empleos sin una duración predeterminada** suelen obtener primero un permiso temporal. Pasado un tiempo, y una serie de renovaciones sucesivas, pueden acceder a un permiso de residencia y de trabajo permanente, el gran objeto de deseo del colectivo. Esta meta es el elemento clave de la gestión de este tipo de inmigración.

La Directiva 2003/109 ha creado el estatuto jurídico de los residentes de larga duración. En base a ella, aquellos extranjeros que hayan residido en territorio comunitario de una manera legal e ininterrumpida durante un periodo mínimo de 5 años podrán acceder al permiso de residencia permanente. Se trata de una condición objetiva que viene matizada por otra subjetiva: el sujeto deberá acreditar que no supone una carga para el Estado receptor y que tiene recursos suficientes para mantenerse a él y a su familia. Cada país tiene libertad para decidir que entiende por “recursos suficientes”.

Este sistema tiene varios defectos:

- No tiene en cuenta la situación económica, demográfica y social del país.
- No tiene en cuenta el esfuerzo para la integración realizado por los extranjeros. **Las**

nuevas políticas de acceso a la residencia permanente a nivel mundial están poniendo cada vez más énfasis en la integración individual como requisito previo.

- No define de forma objetiva algunas de las condiciones establecidas, lo que aumenta la inseguridad jurídica.

b. **Los que acceden a trabajos temporales o de obra.** No existe una cifra oficial, pero si son numerosos los casos comprobados en los que los trabajadores temporales no vuelven a sus países al término de sus contratos. Son miles los casos en los que ni siquiera esperan a la finalización de los contratos temporales para iniciar la búsqueda de un trabajo para el que carecen de licencia. Se requieren dos tipos de medidas para evitar este tipo de situaciones:

- Incentivos a la vuelta a sus países de origen a la finalización de los contratos.
- Más recursos para la persecución de aquellos que aprovechan este tipo de contratos para permanecer de forma ilegal en el país.

• Uno de los elementos más importantes del fenómeno de la inmigración es el **Reagrupamiento Familiar** de los trabajadores en situación legal, regulado por la Directiva 2003/86/CE y los artículos 16 y siguientes de la Ley de Extranjería. En Estados Unidos, la inmigración a través de reagrupamiento familiar supone dos tercios del total de los inmigrantes legales. Similares niveles tienen Francia, Suecia y Noruega. En España todavía no se han alcanzado estos niveles. En 2005 llegaron a España 75.000 extranjeros por esta vía, proporción que crece año tras año. Sin embargo, de acuerdo con el Colectivo IOE, más del 40% de los inmigrantes en España planea traer familiares, lo que hace pensar que a largo plazo se llegará a unos niveles similares.

De nuevo, como en otros elementos analizados, la importancia de estas magnitudes y la experiencia de otros países exigen una política adecuada. Ésta no puede obviar que el Reagrupamiento es importante para la vida de estos trabajadores, pero tampoco que, al no obedecer a causas económicas, no responde a una demanda del mercado laboral–

conlleva importantes costes para la Sanidad, la Educación y la integración. Su crecimiento incontrolado podría derivar en graves problemas, por lo que deben establecerse mecanismos de control más rigurosos.

Existen varios factores que dificultan el control del reagrupamiento:

- Cada vez es menor el tiempo que separa la llegada del inmigrante de la del resto de su familia. De acuerdo con la Ley de Extranjería, el reagrupamiento puede ser solicitado una vez cumplido el año de residencia en España. La Directiva europea autoriza pedir dos años, lo que permite reducir el ritmo de reagrupamientos.
- Es posible el reagrupamiento en cadena. La Directiva europea permite el reagrupamiento de los ascendientes y de estos con sus hijos. Por su parte, la jurisprudencia española establece que el grado de parentesco no es el criterio determinante, sino el vínculo material y afectivo. De acuerdo con diferentes sentencias del Tribunal Supremo, se admite el reagrupamiento de hijos mayores de edad y de familiares mayores de edad colaterales. Es necesario que una reforma legislativa limite el reagrupamiento a menores de edad y padres.
- Existen elementos subjetivos en la normativa. La Directiva Europea de Reagrupamiento familiar 2003/86/CE establece que los Estados miembros podrán exigir a los agrupantes que acrediten que disponen de recursos suficientes y regulares para garantizar la manutención de sus familias, pero no fija criterio alguno para hacerlo, lo que crea inseguridad jurídica.
- **Los trabajadores irregulares** acceden a España y al resto de la UE utilizando diferentes vías e instrumentos (mafias, visados turísticos, acceso a contratos temporales, etc). En general, llegan con el deseo de trabajar y de conseguir legalizar su situación. Se calcula que a principios de 2007 hay más de un millón de irregulares en territorio español.

Analizadas las políticas que deben servir para frenar su llegada, el presente documento entra en otro de los debates más relevantes y más polémicos:

la actitud del Estado ante la presencia en territorio nacional de inmigrantes irregulares. Básicamente, el Gobierno tiene a su disposición tres alternativas:

- a. Garantizar el cumplimiento de la ley y proceder a la expulsión masiva de todos los irregulares. Conlleva la difícil tarea –y socialmente mal percibida– de perseguir y expulsar a más de un millón de personas por lo que ningún Gobierno ha optado jamás –y difícilmente optará– por esta política.
- b. **Realizar regularizaciones de forma periódica.** Se trata de una política bastante polémica, que han practicado todos los gobiernos españoles a lo largo de los últimos 20 años. La primera regularización tuvo lugar en 1986. Después, se sucedieron en 1991, 1996, 2000, 2001 y 2004. En total 1.204.000 extranjeros han obtenido sus permisos de residencia y trabajo permanente mediante estos seis procesos de regularización.

La política de los socios de la UE en esta materia es muy dispar. De momento, no hay coordinación alguna. En Alemania nunca se ha llevado a cabo una regularización. En Bélgica se hizo una en 1999, con unos requisitos muy estrictos, y de la que se han beneficiado sólo 50.000 personas. En Francia las regularizaciones son siempre individuales. Italia ha seguido una línea similar a España, aprobando regularizaciones en 1986 –120.000 regularizados–, 1990 –220.000–, 1995 –245.000–, 1999 –215.000– y 2002 –640.000–. El Reino Unido, en lugar de proceder a regularizaciones, ha creado un permiso especial de larga duración para aquellos que permanezcan más de 14 años en situación irregular en el país.

La polémica es normal ya que en esta medida se mezclan efectos muy positivos con derivadas muy negativas. Entre los primeros están: la reducción de la economía sumergida; una mejor protección de los derechos de estas personas; la posibilidad de que accedan a una vivienda en mejores condiciones; mayores facilidades a la integración; y el incremento del volumen de ingresos de la Seguridad Social.



Las principales consecuencias negativas son: el aumento de los procesos de reunificación familiar; el aumento de los compromisos de gasto de la Seguridad Social; el “Efecto llamada” –que incentiva la entrada ilegal en el país, con la consiguiente tragedia humana– y que, al hacerse sin contar con la opinión del resto de miembros de la UE, suponen una fragmentación de la Política Común de Inmigración.

Cuando el flujo de inmigrantes irregulares se reduzca al mínimo, los efectos positivos prevalecerán sobre los negativos. En ese momento la UE debería plantearse la conveniencia de la puesta en marcha de un proceso de regularización en todo su territorio o autorizar a aquellos países que lo deseen a llevarlos a cabo. Mientras tanto, los efectos negativos superan a los positivos, lo que hace necesario descartar nuevos

procesos de regularización. En cualquier caso, estos deben respetar un requisito imprescindible: el visto bueno de la UE.

- c. Adoptar una posición “mixta”, de forma que ni se regulariza ni se persigue activamente la inmigración ilegal. El extranjero irregular queda en una especie de “limbo” normativo, en el que se le reconocen algunos derechos vía padrón –como la Educación o la Sanidad– pero no el de trabajo o residencia. Es la política más habitual en la UE. Es justo reconocer que en la mayoría de los países, España incluida, no ha existido otra alternativa durante mucho tiempo. Sin embargo, sí existe una crítica a esta tercera opción: la lucha contra la economía sumergida, que indirectamente lo es contra la inmigración ilegal, no ha recibido ni los recursos ni el esfuerzo necesario.

PROPUESTAS

1. Crear una política europea de información orientada a los países de origen. Entre otras medidas, debe incluir fuertes inversiones en campañas de comunicación televisivas sobre los peligros de la inmigración irregular y sobre las oportunidades reales de conseguir un trabajo a través de la contratación en origen.
2. Reformar el sistema de concesión de visados por turismo. Limitar al máximo la concesión de este tipo de visados mientras no existan medios que garanticen su correcta utilización.
3. La inmigración implica a tres tipos de países: los de salida, los de recepción y los de tránsito: crear una política específica para estos últimos.
4. Aprobar un programa de financiación de vuelos desde Marruecos a los países de origen de los inmigrantes que usan su territorio como lugar de paso hacia España.
5. Incrementar las penas por la participación en redes mafiosas de transporte de inmigrantes ilegales.
6. Desarrollar un programa especial para la cogestión y financiación de los procedimientos de expulsión de extranjeros en situación irregular en los países de tránsito.
7. Ampliar el límite del tiempo de estancia en situación de internamiento de forma que se garantice la reducción del ratio de expedientes de expulsiones no finalizados por debajo del 10%.
8. Establecer mediante una directiva europea que las personas que no colaboren en su propia identificación o no pongan en conocimiento de las autoridades competentes su verdadera nacionalidad tendrán prohibido para siempre el permiso de residencia o de trabajo en toda la UE.
9. Crear un banco de datos de huellas dactilares para poder cumplir la anterior propuesta. Este banco se podrá utilizar para la repatriación inmediata de las personas que reincidan en sus intentos de entrada ilegal.
10. Proponer a la UE la modificación de la Directiva 2003/109 en los siguientes términos:
 - Establecer que los parlamentos nacionales tendrán que aprobar, de acuerdo con las condiciones sociales, sanitarias, educativas, demográficas y económicas de cada país, el número máximo de personas que podrán acceder anualmente a los permisos permanentes de residencia y trabajo y al reagrupamiento familiar. En el caso de España se deberá consultar a las Comunidades Autónomas al respecto.
 - Incrementar hasta siete el número de años que un extranjero debe residir en el país para acceder al permiso permanente, pero con la posibilidad de reducirlo hasta cuatro mediante acciones que demuestren su integración como:
 - Buenos expedientes académicos de sus hijos.
 - Obtención de buenas calificaciones en cursos de formación.
 - Participación en programas de integración para otros extranjeros.
 - Participación como socio en la creación de empresas con resultados económicos positivos.
 - Reducir los cinco años ininterrumpidos mencionados a cuatro interrumpidos en los casos de cumplimiento de contratos de carácter temporal anual con vuelta a su país de origen a su término.
 - Sustituir el requisito de que el extranjero “no suponga una carga para el Estado receptor y que tiene recursos suficientes para mantener a él y a su familia” por una cifra concreta de ingresos anuales para cada país y la disponibilidad de una vivienda con unas infraestructuras y un número de metros cuadrados mínimos por habitante.
 - Utilizar este mismo criterio para la autorización del reagrupamiento familiar.
 - Establecer que ninguna persona con antecedentes penales podrá acceder a permisos de residencia y trabajo permanentes.



11. Crear una base de datos, que incluya huellas dactilares de trabajadores temporales. Todas aquellas personas que incumplan sus contratos o no retornen a sus países de origen a su término –salvo cuando reciban una oferta legal de trabajo– perderán toda posibilidad de regularizar su situación en todo el territorio UE.
12. Dar preferencia a los trabajadores temporales que cumplan su compromiso de vuelta al país de origen en cualquier contratación que se realice a través de oficinas de contratación en el extranjero.
13. Limitar el Reagrupamiento Familiar a hijos y sus padres, y viceversa.
14. Reformar la legislación para que sea requisito obligatorio la aprobación de la UE de todos los procesos de regularización.



10/ INTEGRACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

“No existen en el mundo unas políticas de integración capaces de tener éxito ante un flujo migratorio como el que vive España”

CONTEXTO

- La integración es el último peldaño del viaje que realiza un inmigrante. Completarla significa ir más allá de un largo recorrido, de una frontera, de la legalización, o de la obtención de un permiso de trabajo y de residencia, para pasar a formar plenamente parte de su Sociedad.
 - En España existen varios factores que facilitan la integración:
 - Tradición histórica.
 - Tradición emigrante.
 - Buena percepción social. La mayoría de los españoles piensa que la inmigración es necesaria y positiva. Las actitudes xenófobas son una excepción entre los ciudadanos nativos.
 - Actitud de los inmigrantes. A pesar de algunos estereotipos, es mayoritariamente positiva, lo que no significa que sea fácil y que no existan aspectos en los que presentan elevados niveles de resistencia al cambio.
 - Situación económica. El crecimiento económico y la demanda de empleo que genera son dos grandes bazas para la convivencia entre ciudadanos de diferentes orígenes. Al reducirse el paro entre extranjeros y nativos la integración es más fácil.
 - Todavía no hay una segunda generación de inmigrantes. España se encuentra en los primeros años de un intenso proceso migratorio. A diferencia de muchos socios europeos, Australia, Canadá o Estados Unidos, no se puede hablar de problemas de integración crónicos, que afecten a primeras y posteriores generaciones a la vez. **Hay tiempo para evitar los errores que otros han cometido antes.**
 - Una importante colonia de hispano-parlantes. Los trabajadores latinoamericanos son, de momento, mayoría en el colectivo de inmigrantes. Existen diferencias culturales significativas respecto a los ciudadanos nacionales, pero hay dos elementos que favorecen su integración: lengua madre y creencias religiosas.
 - Pero también hay barreras:
 - La propia definición del concepto “Integración” es un problema. Diferentes países han trabajado en modelos que propugnan una convivencia bajo enfoques distintos. En un lado están los modelos tipo “Multiculturalismo”, que apoyan el mantenimiento de las tradiciones y culturas del extranjero y lo creen compatible con el respeto de las leyes del país. Hasta finales de los 90 se consideró que era el modelo a seguir. Sin embargo, a partir de esos años, los países europeos –Holanda y Bélgica– que habían apostado por él sufrieron graves crisis y problemas públicos que pusieron de manifiesto un profundo fracaso social en la integración de inmigrantes y de sus descendientes.
- En el otro extremo están los modelos tipo “Interculturalismo”, que buscan un elevado grado de unidad cultural, rica en elementos comunes, lo que conlleva el abandono de la mayor parte de los elementos identitarios de cada comunidad. El concepto “integración” en el Interculturalismo significa entender y hacer propio un ideario común, mientras que en el Multiculturalismo significa mantener una identidad propia, diferenciada, con la única condición de respetar las leyes.

España no se ha fijado aún su propio modelo, lo que, a la vista de los fracasos de todos los existentes, parece un elemento positivo. Por encima de adoptar uno u otro, lo importante es lograr el respeto y el reconocimiento de unos principios comunes –los establecidos en la Constitución–, y que todos los ciudadanos, con independencia de nacionalidades, tengan la oportunidad de acceder a una buena Educación.

(Estos aspectos se analizan con más detalle en el apartado sobre el ejemplo de otros países).

- **El volumen alcanzado por la Inmigración. No existen en el mundo unas políticas de integración capaces de tener éxito ante un flujo migratorio como el que recibe actualmente España.** Tanto su volumen como los reducidos niveles educativos de la inmensa mayoría de los recién llegados convierten la misión en prácticamente imposible. Si el proceso no tiene lugar de forma controlada, cualquier iniciativa será insuficiente.
- **Problemas en el Sistema Educativo.** Ya analizados en el apartado correspondiente.
- **Diferencias culturales y religiosas insalvables.** Presentes en los inmigrantes, pero también en los nativos. No obstante, la política de eliminación de esta barrera tiene que ser asimétrica: **el esfuerzo de adaptación más importante lo debe hacer el colectivo de inmigrantes.**
- **La inmigración irregular,** tal y como se ha expuesto a lo largo de este documento, mantiene en la marginalidad a más de un millón de personas y dificulta en gran medida su integración.
- **Unas políticas no siempre eficaces.** Entre 2007 y 2013 la UE destinará 825 millones de euros a la integración de inmigrantes. Los Presupuestos Generales del Estado español para 2007 prevén diferentes partidas para la integración. La más importante es la del Ministerio de Trabajo, que alcanza los 263,5 millones de euros. A estas cantidades hay que añadir las consignaciones hechas en los presupuestos de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

Como cualquier otra política prioritaria, siempre es discutible si requiere más o menos recursos públicos. Sin embargo, este debate necesario, ha de ser pos-

terior a otro. Antes hay que saber si los recursos empleados son invertidos de forma eficiente o no.

Es pronto para hablar del éxito o del fracaso en la Política de Integración en España. Pero, a la vista de los precedentes existentes en otros países, se puede afirmar que se están repitiendo algunos de sus errores. La mayoría de ellos son comunes a los de la Política de Ayuda al Desarrollo: resultados que no se miden o se miden mal; diseños que no atienden a escalas de prioridades; dilución de presupuestos entre innumerables agentes; falta de continuidad en el Largo Plazo; y sujeción a ciclos presupuestarios y políticos que no encajan con la lógica del proceso. **Todos ellos son errores que hay que corregir.**

Conviene resaltar uno de los elementos que retrasa la integración: la confusión entre ayudas que la incentivan y ayudas que la desincentivan al hacer que el beneficiario se acomode en su situación marginal. Un ámbito en el que suele darse este problema es la vivienda: el acceso a una vivienda pública en alquiler por un periodo de tiempo determinado es mucho más eficaz que la entrega de una vivienda en propiedad. No son extraños los casos en que estas son subarrendadas o sufren un deterioro progresivo por la incapacidad de los titulares para mantenerla en condiciones adecuadas. **La relación coste/beneficio es mucho mejor en los programas de alquiler que en los de entrega en propiedad. Además, a través de ellos se amplía el número de potenciales usuarios.**

- **Descoordinación entre Administraciones.** Es otro de los elementos que resta eficiencia a la Política de Integración. En España las competencias en materia de Educación, Sanidad y Servicios sociales están transferidas a las Comunidades Autónomas y son ejecutadas en una parte muy significativa por los Ayuntamientos. El control de flujos corresponde al Gobierno Central que, como se menciona en el capítulo anterior, también consigna en sus presupuestos partidas para la integración y la formación profesional de los inmigrantes –que son repartidos en buena parte entre las Comunidades Autónomas–.

Esta división de competencias y de entidades gestoras ha tenido como consecuencia la aparición de diferentes planes para la integración de carácter nacional, autónomo y local con escasa o nula



coordinación entre ellos. De acuerdo con D. José Antonio Montilla Martos, Catedrático de Derecho Constitucional *“Destaca la excesiva diferencia en las prioridades de estos planes, de forma que en algunos se prevén numerosas acciones relacionadas con la salud mientras apenas se atiende a la vivienda, y en otros que ocurre lo contrario. (sic) Cada CCAA ha desarrollado una pauta de sensibilización distinta, sin que se adviertan pautas comunes. Más allá de sus elementos positivos, estos planes pueden ser sometidos a crítica por la ausencia de coordinación horizontal, estos es, entre los aprobados por las distintas CCAA, y vertical, con la actuación del Estado”*. Parece evidente que es necesaria una mayor coordinación entre Administraciones.

- **Ritmo inversor de las Administraciones públicas.** En párrafos anteriores se advertía de la necesidad de condicionar la financiación a la eficiencia. Sin embargo, mientras que la dotación económica de algunas iniciativas no garantiza unos buenos resultados –lo que debe repercutir en los recursos asignados–, en determinados servicios esta empíricamente demostrado que la calidad requiere unos niveles mínimos de inversión por usuario. Así sucede, por ejemplo, en la Educación, en la Sanidad o en los Servicios públicos de guarderías. Más que por un error político, por la imprevista intensidad del crecimiento demográfico que han registrado determinadas zonas geográficas y ciudades, no se ha producido el incremento de recursos financieros necesario ni la oportuna planificación de inversiones en infraestructuras. El Presupuesto de ingresos públicos ha crecido, porque los inmigrantes han pagado sus impuestos –principalmente IVA–, pero no el gasto que requieren los servicios a los que tienen acceso. Es necesario un cambio, que además de asignar más recursos a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, permita una revisión anual de las necesidades futuras, mediante mecanismos más flexibles, sujetos a unos criterios objetivos, que estén al margen de los debates políticos.
- **Dificultades en el acceso a la Vivienda.** De acuerdo con el Boletín de coyuntura de La Caixa de septiembre de 2006, de los 455.000 nuevos hogares que se crearon en España durante 2005, el 51% los constituyeron extranjeros. Podría pensarse que estos datos no encajan con el Informe de la Fundación BBVA publicado en noviembre de 2006, según el cual los extranjeros residentes realizaron el 12% de

las adquisiciones de viviendas en España. Si se tiene en cuenta que los extranjeros son los principales arrendadores de viviendas en España, es posible entender la diferencia.

A pesar de que las cifras indican que los inmigrantes tienen cada vez mayor presencia en el mercado inmobiliario, el acceso a él no les resulta fácil. La mayoría tiene dificultades de diferente naturaleza:

- La principal tiene un origen común al del resto de los ciudadanos españoles: un precio elevado. Cuanto menor es el nivel de ingresos, mayor es el problema. Por eso, adquiere una dimensión mayor en este colectivo en el que la renta *per cápita* es, en términos medios, notablemente inferior a la de los españoles.
- Otra barrera, que no es tan común entre los españoles, es la desconfianza de los arrendadores. Según el Programa de Fomento de Alquiler Garantizado la población inmigrante ocupa cerca de 800.000 viviendas en régimen de alquiler, es decir, el 40% de los dos millones de inmuebles alquilados actualmente en España. En su informe de enero de 2007 afirma que, a pesar de que su demanda de viviendas en alquiler es *“muy fuerte, esta viéndose ralentizada por la falta de mecanismos que garanticen a los propietarios la seguridad en el arrendamiento”*. La Legislación española en materia de arrendamientos continua adoleciendo de graves defectos, que dificultan la expulsión de los arrendadores que no pagan, que realizan una mala utilización de las viviendas, o que provocan daños en ellas. Por esta razón, cualquier colectivo que no genere suficiente confianza entre los arrendadores no tiene acceso al mercado de alquileres o esta forzado a pagar un precio superior en concepto de prima de riesgo. Para solucionar este problema se han puesto en marcha oficinas de intermediación que, de momento, han tenido escaso éxito. La medida más eficaz sería una nueva reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

Estas dificultades en el acceso a la vivienda tienen una consecuencia muy negativa: los inmigrantes viven mayoritariamente en pisos más pequeños, en peores condiciones que los ciudadanos españoles y, en demasiados caos, en situaciones de hacinamiento (su índice de hacinamiento es del 16,2%).

Incluso hay ONGs que hablan de la aparición de un mercado inmobiliario marginal en el que se arriendan literas, “camas calientes” –ocupación de un mismo catre por diferentes arrendatarios–, terrados, edificios abandonados y balcones. En algunos núcleos de población, la acumulación de viviendas de inmigrantes está empezando a degenerar en chabolismo, marginalidad y en una reducción de los precios de los pisos de la zona.

Las Administraciones han intentado responder a esta situación mediante diferentes tipos de actuación. En numerosos municipios los inmigrantes se han convertidos en destinatarios preferentes de las ayudas oficiales a la vivienda (subvenciones para la rehabilitación de viviendas, acceso a inmuebles para emergencias sociales, alquileres de precio reducido y acceso a compras de VPO), lo que a veces crea malestar entre la población local de renta más baja.

La obtención de permisos de residencia permanente y para el reagrupamiento familiar está ligada a la disponibilidad de una vivienda adecuada, por lo que su regulación pueden utilizarse para evitar el hacinamiento y las infraviviendas. Mientras que la Directiva 2003/109 establece que los Estados de la UE podrán exigir a las personas que soliciten un permiso de residencia permanente algún tipo de documento que acredite que viven en una “vivienda adecuada”, el Reglamento de la Ley de Extranjería es más explícito al establecer como requisito para la reagrupación familiar acreditar la disponibilidad de una vivienda adecuada “mediante informe expedido por la Corporación Local del lugar de residencia”. Hasta ahora ninguna de estas dos normas ha sido desarrollada y no existe un modelo oficial de certificado ni nada parecido. En algunas ciudades se están aplicando los requisitos necesarios para obtener la cedula de habitabilidad de cualquier vivienda, lo que parece una buena solución.

Consecuencias negativas que pueden generar estas barreras son:

- **Delincuencia.** Es incorrecto hacer una asociación de delincuencia e inmigración, pero, si es acertado reconocer que el índice de delincuencia es, proporcionalmente hablando, superior entre los inmigrantes. **Tan necesario como emprender políticas**

de integración es mejorar la seguridad de los ciudadanos.

- **Formación de guetos.** El 40% de la población extranjera en España se concentra en el 4% de sus núcleos urbanos: existen muchas posibilidades de que aparezcan barrios o “municipios-guetos” al estilo de Francia. De acuerdo con el Informe INE 2003: *“La creación de pequeños guetos, en gran parte automarginados de la sociedad, más que marginados por la propia sociedad española, dificulta que la integración se realice de una forma espontánea, ya que el extranjero, a parte del trabajo, la educación o la sanidad, no necesita apenas nada del exterior a su núcleo para sentirse a gusto”.*

La UE ha asignado, a través del Fondo Social Europeo, abundantes recursos a la lucha contra la formación de guetos. Ha puesto en marcha dos programas específicos: Interreg III y Urban II, pero, de momento, sólo están sirviendo para actuaciones puntuales en determinadas ciudades. En cualquier caso, la mejor política es la lucha contra la economía sumergida y la formación para que los extranjeros tengan acceso a empleos con ingresos superiores. La inversión para evitar la degradación de barrios y edificios que están llevando a cabo las Corporaciones locales y las Comunidades Autónomas también es una buena medida, no sólo porque mejora las condiciones de vida de los inmigrantes, también porque evita que los nativos abandonen estas zonas.

- **Racismo y xenofobia.** A pesar de la buena percepción social, algunos datos son preocupantes. La inmigración se situó en el Barómetro del CIS de septiembre de 2006 como el principal motivo de preocupación de los españoles. Cada vez son más (60%) los que piensan que hay demasiados inmigrantes (frente al 31,3% de 2000). La mayoría de los españoles piensa que hay una estrecha relación entre delincuencia e inmigración. Si la opinión pública sigue evolucionando en esta dirección hay peligro de que se produzcan tensiones sociales.

Los problemas de esta naturaleza suelen surgir en dos ámbitos:

- **Entre los jóvenes.** A pesar de que ha habido pequeños brotes de violencia entre jóvenes españoles e inmigrantes, en España aún no se puede



hablar de un problema generalizado. Sin embargo, tal y como sucedió previamente en otros países, están apareciendo muchos de los elementos –bandas, separación en las aulas por grupos étnicos, fracaso escolar– sobre los que se asienta el problema. No ayuda el hecho de que España sea uno de los países de la OCDE con mayor tasa de desempleo entre jóvenes. De nuevo, la Educación en la Escuela y en la Familia, y la Conciliación laboral, son la mejor arma contra esta amenaza.

– **Entre los ciudadanos de rentas más bajas.** Quizás sea exagerada la afirmación de D. José María Calleja *“va a ser, lo es ya, un conflicto entre pobres”*. Pero sí que sirve para situar socialmente el vértice en el que más problemas pueden aparecer. Sus causas principales son dos:

– Más convivencia. Mientras que la mayoría de los ciudadanos de rentas medias y altas tienen un contacto limitado con los inmigrantes, los de rentas más bajas comparten permanentemente edificios, barrios e incluso pueblos. Son los que verdaderamente conviven con ellos. Y no siempre lo hacen en mayoría. En estos momentos existen varias localidades españolas en las que los son minoría. Es normal que las tensiones por diferencias culturales y religiosas alcancen en estas zonas el grado más alto y de que algunos políticos hablen de “una invasión silenciosa”. Siendo esta una percepción exage-

rada, lo cierto es que se hacen necesarias medidas específicas para que estos ciudadanos españoles no se sientan perjudicados y aparezcan problemas de xenofobia.

– Aparición de competencia en servicios sociales. Los ciudadanos de rentas más bajas son los que más dependen de las políticas sociales. La llegada de un gran número de potenciales beneficiarios de este tipo de servicios puede dejar sin acceso a ellos a personas que hasta ahora eran sus beneficiarios. Ejemplos típicos son el acceso a guarderías, a viviendas y a colegios públicos. Extranjeros con un nivel de renta ligeramente inferior y más hijos que sus vecinos españoles obtienen plazas y estos no. La ayuda que reciben en estos casos del Estado puede dejar a los inmigrantes en una situación económica o de conciliación laboral mejor que la de los españoles, naciendo en estos la sensación de quedar desatendidos en favor de personas que viene de fuera. Estas situaciones han sido utilizadas por organizaciones de extrema derecha en sus campañas en Francia, en los Países Bajos y en Austria. Desgraciadamente, es un mensaje que les hace ganar adeptos. La conclusión es clara: **las acciones de ayuda a los inmigrantes no pueden suponer la exclusión de su ámbito de actuación de la población local más desfavorecida. No se puede producir, ni dar sensación de que es así, un efecto sustitución.**

PROPUESTAS

1. Fomentar como política de integración el conocimiento, el civismo y el respeto de los principios constitucionales. Ninguna cultura extranjera puede poner en duda estos principios, sobre todo el de igualdad de sexos.
2. Incorporar al sistema de financiación autonómica y local mecanismos flexibles, sujetos a revisión periódica y a criterios objetivos, para la financiación de las nuevas demandas de servicios públicos que conlleva la llegada de inmigrantes a sus territorios.
3. Garantizar un porcentaje fijo de plazas, viviendas y ayudas de tipo social para ciudadanos de la UE (atendiendo al derecho comunitario, sería ilegal establecerlos sólo para ciudadanos españoles) o personas empadronadas desde hace más de 10 años en las poblaciones con un elevado porcentaje de inmigrantes.
4. Modificar la Ley de Arrendamientos Urbanos para que ofrezca mayor seguridad jurídica a los arrendadores de viviendas.
5. Definir y acordar unos criterios únicos para todas las Comunidades Autónomas para la concesión de certificados de vivienda adecuada a presentar con las solicitudes de reagrupamiento familiar y permisos de residencia permanente.
6. Incrementar los recursos para la lucha contra las organizaciones criminales y la violencia juvenil.
7. Revocar el derecho al reagrupamiento familiar cuando alguno de los beneficiarios cometa delitos o faltas graves.



II/ EL EJEMPLO DE OTROS PAÍSES

“Establecer exámenes de ciudadanía y programas especiales de atracción de trabajadores con elevado nivel de formación”

CONTEXTO

Durante el presente trabajo se han hecho constantes menciones a la situación y a las políticas de inmigración de países con más experiencia. La pertenencia de algunos de estos a la UE es un activo con el que cuenta España para abordar una situación a la que no está acostumbrada. Debería servir para no cometer errores pasados y para imitar aquellas prácticas que han demostrado tener éxito.

La dilatada experiencia de estos países europeos, de Australia y de Estados Unidos –países que son fruto de los penúltimos grandes movimientos demográficos– les ha situado por delante en debates que todavía no se han producido o no han llegado a la madurez necesaria en España. Reflexionar sobre ellos resulta muy útil. Estos son los principales:

- **¿Qué modelo de integración es el adecuado?** Se puede hablar de tres grandes modelos de integración y de tres grandes fracasos:
 - **La asimilación de los Estados Unidos.** Hasta la primera mitad del siglo XX fue un éxito. Los inmigrantes europeos y asiáticos llegaban a Estados Unidos y se integraban en una sociedad que, respetando sus orígenes, les ofrecía una nueva nacionalidad, una nueva bandera y numerosas oportunidades para salir de la pobreza. Fueron años de gran crecimiento económico y sobre los que se asentó la que hoy es primera potencia mundial. El modelo sufrió una profunda crisis a final de siglo, con la inmigración masiva desde estados latinoamericanos, problemas para su integración, situaciones de exclusión social, focos de pobreza y racismo.

La importancia de la Inmigración latinoamericana en España hace que la experiencia de los Estados Unidos sea una referencia a seguir.

- **El Modelo francés.** En sus orígenes tenía como objetivo principal integrar a los inmigrantes que llegaban desde las antiguas colonias. Finalizado este proceso, hoy su meta sigue siendo la creación de una ciudadanía homogénea –cuanto antes desaparezcan las diferencias culturales, mejor–, que conviva en un estado laico –así se evitan problemas entre religiones– centralizado, en el que todos los ciudadanos, nacionales e inmigrantes, tienen los mismos derechos. Es decir, se intentan llegar a una única comunidad nacional universal. Los sucesos acaecidos en 2005, con miles de coches quemados y guetos, en los que sólo viven inmigrantes, en pie de guerra, demostraron el fracaso que se había producido en la incorporación de la segunda generación de inmigrantes a la Sociedad Gala. La irrupción en la política francesa de la Ultraderecha, que alcanzó por primera vez en la historia la segunda vuelta en las últimas elecciones presidenciales de 2002, es otro ejemplo de la debilidad del sistema francés, incapaz de resolver los problemas de las rentas más bajas y de su visión de la inmigración como una amenaza para sus trabajos y para la atención social que reciben del Estado.

A pesar de las grandes diferencias que existen entre el Estado centralizado francés y el autonómico español, de este modelo se puede obtener una gran enseñanza: la lucha contra los guetos y el apoyo a la integración atendiendo a las necesidades sociales de los nativos con rentas más bajas son claves.

- **El Modelo multicultural.** Es una apuesta por un marco legal básico común en el que todas las culturas

y minorías mantengan su esencia. El Estado está formado por varias comunidades que conviven en un ambiente de tolerancia. Hasta hace poco se consideraba un éxito. Sus principales impulsores han sido Bélgica y Holanda. Curiosamente, partiendo de una concepción opuesta a la francesa, se han producido los mismos problemas: inmigrantes desintegrados –un 40% de los jóvenes inmigrantes, entre 18 y 23 años, está desempleado– y ciudadanos nacionales que se sienten amenazados por la inmigración. Según el Consejo para el Desarrollo Social holandés, *"Conocido no es sinónimo de apreciado. Se ha producido una brecha social que no podrán cerrar las iniciativas multiculturales que suelen resaltar los aspectos étnicos de cada grupo. Sólo la inversión en planes educativos y de empleo mejorarían algo la situación actual"*. Una de las principales respuestas a este fracaso ha sido restringir al máximo las llegadas de nuevos inmigrantes –los Países Bajos tienen un balance migratorio neto negativo desde 2003– y establecer medidas obligatorias de integración. El modelo intercultural ha pasado a ser "neomasimilacionista". De la noción de integración se ha pasado al concepto de **adaptación cultural obligatoria**.

De este modelo se pueden extraer dos nuevas conclusiones: la necesidad de construir un tronco cultural común –el fracaso que representa no hacerlo– y la posibilidad de que una sociedad abierta, no racista y tolerante –como es la Sociedad española– se transforme por una mala gestión de este fenómeno.

- Hay un cuarto modelo, que no se considera fracasado, pero que despierta muchas dudas: en Australia y Reino Unido, siguiendo la filosofía liberal que predomina en su política, se ha apostado por un Estado multirracial que, a diferencia del modelo de los Países Bajos, no es promovido desde la Administración. La función de ésta no es la construcción de un modelo específico, ni la protección de los derechos y culturas de los nacionales o de los inmigrantes, sino crear un marco mínimo de derechos que garantice la ausencia de discriminación, guetos y pobreza. El modelo ha pasado por diferentes fases, con graves disturbios en los 70, 80 y 90 en el Reino Unido, aunque en los últimos años no ha sufrido ninguna crisis destacable.

De la experiencia anglosajona se puede sacar otra idea importante: es mucho más útil que el Estado

centre sus esfuerzos en responder a retos prioritarios, como un Marco legal seguro, frenar la inmigración ilegal o alcanzar una Educación de calidad, que repartirlos en ámbitos dispersos en los que –como en la Cultura– la libertad individual funciona como el mejor motor de desarrollo.

- Por último, hay que mencionar el modelo original alemán, abandonado en la última década, en el que se consideraba que los inmigrantes eran "trabajadores invitados" que tarde o temprano volverían a sus países de origen. Atendiendo a este criterio, no era necesario invertir en integración. Aunque en los países del Golfo Pérsico se practica esta política, en la UE no existe ningún país que siga esta orientación.

En este caso, la lectura es muy clara: todas las encuestas demuestran que la mayoría de los inmigrantes desean quedarse en los países a lo que llegan. La política de Inmigración que no reconozca este hecho está condenada a fracasar.

Aunque los modelos analizados son distintos y representa visiones muy diferentes, todos acumulan una larga lista de fracasos. Este hecho –seguramente el único elemento común que guardan unos y otros– les ha llevado a evolucionar en una misma dirección: **no importa el país, los flujos de inmigración crecientes contrastan con fronteras cada vez más blindadas, con mayores restricciones para alcanzar los permisos de residencia y con la obligación de los Inmigrantes de tener un conocimiento mejor del país que les recibe.**

- **¿Exámenes de acceso a la ciudadanía?** Aunque no es un instrumento novedoso, sí que lo es la importancia que le están dando muchos países y el creciente nivel de conocimiento que requieren. Cada vez son más los Gobiernos que opinan que **el primer paso para una correcta integración es que el Inmigrante tenga nociones de ciudadanía y cultura nacional**. Por esta razón, Las pruebas que pasan aquellos que desean permisos de residencia en Austria, Dinamarca, Alemania, Australia, Holanda o Canadá ya no son simples tests sobre nociones de idioma. Ahora también han de responder a cuestiones sobre la historia, la cultura, los valores y las leyes de estos países –que, implícitamente, deben estar dispuestos a respetar–. No puede entenderse como una medida que determine la integración o no de las per-



sonas que llegan del extranjero, pero sí como un inicio de este proceso en el que se traslada una idea muy clara: hay unas normas básicas y una cultura que deben respetarse si se desea formar parte de estos países. España debería de incorporar este tipo de pruebas a los procedimientos de concesión de permisos de residencia y trabajo.

- **¿Se pueden poner muros a la Inmigración?** Este es uno de los grandes debates que existe actualmente en Estados Unidos. Se estima que en este país hay 11 millones de ilegales y que cada año llegan un millón nuevos, casi todos desde Méjico. En 2006 el Gobierno norteamericano ha propuesto una profunda reforma de su política de Inmigración que, entre otras medidas, incluye blindar la frontera con Méjico (levantar un muro que cubra un tercio de esta e incrementar en 6.000 el número de guardias fronterizos en la zona). La reforma no ha sido aprobada, pero sí que se han consignado los fondos necesarios (2.000 millones de dólares en el presupuesto de 2007) y los nuevos guardias fronterizos ya están trabajando. De momento los resultados alcanzados han sido mejor de los esperados: el número de inmigrantes capturados intentando cruzar la frontera ilegalmente hasta el mes de febrero se redujo un 27%, lo que demuestra que las mafias no han encontrado aún la forma de burlar las nuevas medidas.

La UE ha comenzado a construir su propio “muro” de contención en el sur del continente. Dentro de la nueva Política Común de Inmigración se ha decidido invertir en la creación de un cinturón de radares que permitan controlar los flujos ilegales que circulan por el Mediterráneo y cerca de las Islas Canarias. Con independencia de lo discutible que resulta la eficacia de poner cerco a algo con la longitud la frontera de Estados Unidos con Méjico –2.000 millas– o al Mar, existe una gran desventaja frente al país norteamericano: allí la mayoría de los inmigrantes ilegales son fácilmente repatriables mientras que los recién llegados a aguas europeas no lo son. Este tipo de medidas

resultan, por lo tanto, ineficaces mientras no exista un sistema jurídicamente infranqueable de repatriación y expulsión de los extranjeros que llegan ilegalmente a las puertas del territorio español.

- **¿Cómo competir por los mejores trabajadores?** Varios de los países más desarrollados –Estados Unidos, Australia, Francia, Hong Kong, Nueva Zelanda, Canadá, Alemania, Reino Unido, Bélgica– están trabajando para hacer compatible la incorporación a su sistema productivo de profesionales y expertos en áreas del conocimiento estratégicas con un control eficaz de la Inmigración. Con este fin, han creado programas especiales que eliminan una gran parte de los requisitos que normalmente se exige al resto de extranjeros para acceder a permisos de residencia y trabajo. Complementando estos programas con otros instrumentos de carácter financiero –becas y contratos de diferente naturaleza– y académico han logrado atraer a algunos de los científicos y tecnólogos mejores del mundo, incluidos algunos de nacionalidad española.

Aunque no han estado exentos de problemas –a veces se han usado de forma fraudulenta– este tipo de políticas ha tenido un gran éxito en Australia y Canadá. En el país australiano han logrado que el 70% de los permisos de residencia permanente se conceda a trabajadores con elevados niveles de formación –“*skilled workers*”–. Una parte considerable de estos nuevos trabajadores –muchos educados en universidades australianas– proceden de mercados asiáticos con un elevado potencial de crecimiento, lo que está ayudando al país a fortalecer los lazos comerciales con esta zona.

España tendrá que incorporar próximamente a su marco legal la Directiva 2005/71 que establece un procedimiento específico de admisión de investigadores extranjeros. Se trata de una normativa que hay que entender como de mínimos y que necesita ser complementada con otros incentivos para ser eficaz.

PROPUESTAS

1. Establecer exámenes de ciudadanía para acceder a los permisos de residencia y trabajo permanentes.
2. Aprobar planes de programas especiales de atracción de trabajadores con elevado nivel de formación.
3. Acelerar la incorporación de la Directiva 2005/71 que establece un procedimiento específico de admisión de investigadores extranjeros al marco legal español.
4. Diseñar políticas que permitan avanzar hacia la adaptación cultural de los inmigrantes a los valores, usos y costumbres españoles.



12/ BIBLIOGRAFÍA

- *“La Regulación de la Inmigración en Europa”*. Coordinadores: D. Eliseo Aja y D^a. Laura Díez. Documento nº 17 de la Colección de Estudios Sociales de la Caixa.
- *“Inmigrantes y Estados: la Respuesta Política ante la Cuestión Migratoria”*. Autora: D^a Ana María López Sala.
- *“Población Inmigrante: su Integración en la Sociedad Española”*. Coordinadora: D^a M^a del Pilar Quicios García.
- *“Las Condiciones de Vivienda de los Inmigrantes. La Intervención de los Entes Locales”*. Autores: D. Vicenç Aguado i Cudolá y D. Agustí Cerrillo Martínez.
- *“Inmigración: Mercado de Trabajo y Protección Social en España”*. Director de Investigación: D. Antonio Izquierdo Escribano. Colección de Estudios del Consejo Económico y Social.
- *“Extranjeros en España: ¿Y después de la regularización, qué?”*. Autor: D. Eduard Solé Alamarja.
- *“Veinte años de Inmigración en España”*. Autores: D. Eliseo Aja y D. Joaquín Arango.
- *“Trabajadores Invisibles”*. Autor: D. Ubaldo Martínez Veiga.
- *“El Fenómeno de la Inmigración en Europa. Perspectivas Jurídicas y Económicas”*. Autora: D^a Patricia Argerey Vilar.
- *“Tres factores clave para una política de inmigración: Apertura, Control e Integración”*. Autor: Círculo de Empresarios.
- Informes Manpower de mayo y noviembre de 2006, dirigidos por D. Josep Oliver Alonso.
- *“Inmigración en España”*. Autor: Cámaras de Comercio.
- *“Inmigrantes Extranjeros en España: ¿Reconfigurando la Sociedad?”*. Autor: Colectivo IOÉ.
- *“Las Remesas de los Inmigrantes en España: una Oportunidad para la Acción Exterior”*. Autor: D. Iñigo Moré.
- Boletín Económico Julio – Agosto de 2006 del Banco de España.
- *“¿Qué hacemos con los inmigrantes?”* Autor: D. José María Calleja.
- *“Reformas Claves para la Economía Española: Políticas que Exigen un Consenso Urgente”*. Autor: Instituto de la Empresa Familiar.
- *“El Fenómeno Migratorio en la UE: un reto para todos”*. Autor: Comunidad de Madrid.
- *“Impacto Macroeconómico de la Inmigración en la Comunidad de Madrid”*. Autor: Instituto LR Klein de Predicción Económica de la Universidad Autónoma.
- *“Inmigración: Prioridades para una Nueva Política Española”*. Coordinadores: D. Joaquín Arango y D. Rickard Sandell. Informe elaborado por el Real Instituto El Cano.
- *“Europa y el Drama de África”*. Autor: Carlos Robles Piquer.

- *“Vivienda: Lujo o Necesidad”*. Autor: Cáritas de Barcelona.
- *“La Inmigración: Factor de Desarrollo Económico y Reto a la Cohesión Social”*. Autor: Círculo de Economía.
- Artículos publicados en el Dossier del Diario La Vanguardia *“Inmigrantes, el Continente móvil”*:
 - *“Las Migraciones Internacionales en un Mundo Globalizado”*. Autor: D. Joaquín Arango.
 - *“Creación y Recreación de Estados Unidos”*. Autor: D. Philip Martin.
 - *“Las Visicitudes de las Políticas de Integración Holandesas”*. Autor: D. Rinus Penninx.
 - *“Algunos Elementos para Comprender a los “Irregulares””*. Autor: D. Giuseppe Sciortino.
- Otros artículos:
 - Dossier *“Aplicación de la nueva ley de extranjería a la actividad de los departamentos de recursos humanos”* de Forum Legis Abogados, Diario La Gaceta de los Negocios, 20 abril de 2005.
 - *“¿Saltaron o les Empujaron? El Aumento de la Inmigración Subsahariana”*. Autor: D. Rickard Sandell, 19 de enero de 2006.
 - *“Reforma de las Pensiones, otra Decepción”*. Autor: D. José Barea, Diario Cinco Días, 10 de junio de 2006.
 - *“Impacto de la Inmigración en el Mercado Laboral”*. Autor: D. Manuel Pimentel, Diario Cinco Días, 12 de julio de 2006.
 - *“España permite entrar cada año el doble de inmigrantes que necesita”*. Diario El Economista, 12 de septiembre de 2006.
 - *“Rajoy propone cambiar la Ley de Extranjería y el Padrón para combatir la Inmigración ilegal”*. Diario El Mundo, 12 de septiembre de 2006.
 - *“La inmigración no ha hecho más que empezar”*. Autor: D. Guillermo de la Dehesa, Diario el País, 19 de septiembre de 2006.
 - *“El Boom Económico de la Inmigración tiene Fecha de Caducidad”*. Diario Expansión, 23 de octubre de 2006.
 - *“El Verdadero Impacto Económico de la Inmigración”*. Diario Cinco Días, 20 de noviembre de 2006.
 - *“Inmigrantes y Economía Española”*. Autor: D. Francisco Cabrillo, La Gaceta de los Negocios, 23 de noviembre de 2006.
 - *“VIPS Reclutará 2.000 Trabajadores Marroquíes”*. Diario El Periódico, 1 de diciembre de 2006.
 - *“Balance y Futuro de la Agenda Tampere”*. Autor: D^a Anna Terrón.
 - *“Europa Ofrece por Fin Apoyo a España Frente a la Inmigración”*. Diario El Economista, 15 de diciembre de 2006.
 - *“El Boom Inmigrante no cubre la falta de mano de obra en los principales sectores”*. Diario Expansión, 26 de diciembre de 2006.
 - *“La Inmigración puede restar recursos a la Seguridad Social, según Harvard”*. Diario Negocio, 11 de enero de 2007.
 - *“Tougher tactics deter migrants at US Border”*. New York Times, 21 de febrero de 2007.



DOCUMENTOS WEBS

- <http://www.revistaindice.com/numero3/contenido.htm>
- http://www.migrationinformation.org/issue_dec06.cfm
- http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37415_1_1_1_1_37415,00.html
- <http://www.realinstitutoelcano.org>
- <http://www.workpermit.com/spain/spain.htm>
- <http://www.ine.es/>
- <http://www.entredosorillas.org/>
- www.mtas.es/migraciones
- <http://www.econ.upf.es/~montalvo/barcelonadrg.htm>



www.iefamiliar.com

Diagonal 469, 3º 2ª · 08036 Barcelona
Tel. 93 363 35 54 · Fax 93 419 71 57
iefbcn@iefamiliar.com

Pl. Independencia 8, 4º izda. · 28001 Madrid
Tel. 91 523 04 50 · Fax 91 523 28 68
iefmad@iefamiliar.com