

INTRODUCCIÓN

LA PERSISTENCIA DE LA CRISIS

Eliseo Aja

Catedrático de Derecho Constitucional
Instituto de Derecho Público de la Universidad de
Barcelona

Joaquín Arango

Catedrático de Sociología de la
Universidad Complutense de Madrid

Josep Oliver Alonso

Catedrático de Economía Aplicada de la
Universidad Autónoma de Barcelona

1. Tensiones soterradas.
2. La hora de la integración.

Al igual que en los dos años precedentes, en 2010 el panorama de la inmigración ha estado presidido por los profundos impactos de la crisis económica. Pero a diferencia de 2009, el año en el que se registraron las mayores pérdidas de empleo, el tenor dominante en 2010 ha sido la estabilización, *grosso modo*, de los niveles de empleo y desempleo heredados del año anterior. Las tasas de uno y otro no han mostrado indicios significativos de recuperación, pero tampoco han seguido descendiendo. Algo parecido puede decirse del volumen de la población inmigrada. Como se puso de manifiesto en los Anuarios correspondientes a 2008 y 2009, en esos años se inició la desaceleración que ha terminado en 2010 por poner fin al rápido y sostenido incremento de la población inmigrada durante el período singular que caracterizamos como «la década prodigiosa» de la inmigración en España, si bien lo hizo con un notable *lag* temporal respecto del inicio de la contracción que contribuyó decisivamente a engrosar las filas de los desempleados. En 2010 el número de los extranjeros empadronados aún ha registrado un aumento cercano a los 100.000. Este incremento, muy inferior al de años precedentes, se explica en su totalidad por el de los procedentes de países comunitarios. Es interesante señalar que el de rumanos y búlgaros sólo explica una cuarta parte de aquel. El número de los inmigrantes de países extracomunitarios ha mostrado una leve tendencia a la contracción, al menos en términos de nacionalidad, explicado en su totalidad por la disminución de los latinoamericanos. Sin embargo, esta disminución es más aparente que real, por cuanto los empadronados nacidos en las Américas han registrado un leve aumento. La aparente paradoja se explica, claro está, por las naturalizaciones. Las cifras de africanos, asiáticos y europeos no comunitarios aparecen prácticamente estabilizadas. La modestia de todas las cifras sugiere un escenario de estabilización, máxime si se tiene en cuenta que muchos retornos no se traducirán en caducidades en el registro padronal hasta fechas futuras. A grandes rasgos, las nuevas entradas han vuelto a compensar los retornos, deparando un saldo neto de escasa magnitud. A su vez, el moderado volumen de aquello ha reforzado en 2010 la extendida impresión de que el grueso de la población inmigrada tiene intención de permanecer en España. Si algo merece ser subrayado es la leve contracción de la población activa masculina de origen inmigrante.

Lo que antecede no quiere decir que el saldo de entradas y salidas sea neutro: no lo es en términos cualitativos. Por el contrario, está suponiendo una, aunque leve, modificación de la distribución por edad de la población activa inmigrada. Si dividimos esta en dos mitades desiguales, la más joven (la que llega hasta los 44 años) pierde peso relativo respecto de la de más edad (la que va de 45 a 65). Seguramente ello refleja la mayor proclividad al retorno de los primeros y el mayor grado de asentamiento y la mayor solidez de los vínculos que ligan a los segundos con la sociedad receptora.

Los datos deparados por el mercado de trabajo en 2010 ponen de manifiesto interesantes realidades. Para empezar, añaden un matiz a la afirmación tantas veces repetida de que la crisis ha golpeado más a los inmigrantes que a los nativos. Sigue siendo cierta en términos de intensidad de desempleo y de consecuencias sociales, pero no lo es tanto si la vara de medir es la destrucción de empleo. La aparente paradoja de menor pérdida de puestos de trabajo con un aumento mucho mayor de la tasa de desempleo de los inmigrantes encuentra explicación en la persistencia de las entradas cuando ya no se creaba empleo neto.

De hecho, y ello constituye una segunda observación, conexas con la anterior, el peso relativo de los venidos de fuera en la población activa ha seguido aumentando en el tiempo que llevamos de crisis. Ello es cierto tanto de la población activa por edad, porque las entradas foráneas han sido más caudalosas que las autóctonas, como de la empleada, porque, como se ha dicho, las pérdidas ocupacionales de los inmigrantes han sido menores que las sufridas por los autóctonos.

En realidad, si se tiene en cuenta la crudeza y profundidad de la crisis, la resistencia del empleo inmigrante ha sido mayor de lo que las astronómicas tasas de paro hacen pensar. En efecto, a la altura del tercer trimestre de 2010, el empleo inmigrante totalizaba cerca de 3,2 millones de ocupados, una cifra sólo inferior en unos 240.000 puestos de trabajo a la existente justo antes de la crisis. Por supuesto, esa marcada resistencia del empleo inmigrante tiene mucho que ver con las características de la inserción laboral de los venidos de fuera, una inserción subalterna, desfavorecida y de bajo coste, como tantas veces se ha señalado. Y todo ello tiene como consecuencia un refuerzo de la segmentación del mercado de trabajo.

En suma, la crisis está golpeando duramente a los inmigrantes, y desde luego ha frenado hasta su detención la sostenida tendencia al aumento de su número que venía registrándose hasta 2008. Pero no está suponiendo una contracción significativa de su volumen y menos aún de la proporción que supone de la población activa. Tampoco está alterando los patrones que han caracterizado desde el principio su inserción en el mercado de trabajo. Si alguien pensó que la crisis iba a reducir la importancia de la inmigración en España, no cabe duda de que se equivocó. Los inmigrantes representan cerca de una quinta parte de los activos, casi una cuarta parte de la columna vertebral de la fuerza de trabajo constituida por los jóvenes adultos entre los 25 y los 44 años, y más de uno de cada cuatro desempleados.

1. TENSIONES SOTERRADAS

El pronóstico casandrístico tantas veces formulado de que la crisis económica iba a conllevar el estallido de graves conflictos sociales y de explosiones xenófobas en el ámbito de la inmigra-

ción ha seguido sin cumplirse en 2010. En realidad, la relación entre recesión económica y aumento de la xenofobia es menos lineal de lo que tiende a pensarse. Los preocupantes brotes que recurrentemente saltan a las portadas de los medios de comunicación en diversos países europeos –este año la palma se la han llevado la expulsión de ciudadanos de etnia gitana en Francia, el ascenso electoral de un partido de extrema derecha en Suecia y, en otro plano y con otra gravedad, no pocos de los preceptos contenidos en la directiva europea de empleo o de permiso único que fue derrotada in extremis en el Parlamento Europeo– no son atribuibles a la crisis, como no lo eran los muchos precedentes, no menos graves, que tuvieron lugar en los años que precedieron a la crisis. La floración de partidos populistas xenófobos en una docena de países europeos es muy anterior al inicio de la crisis, como lo es la acusada deriva restrictiva que preside las políticas de inmigración. Pocas dudas pueden caber acerca de la influencia deletérea de la crisis, que enrarece el clima social e incrementa la crónica tentación de buscar chivos expiatorios a los que culpar de frustraciones e inseguridades, pero, desgraciadamente, las pulsiones xenófobas y los sentimientos hostiles hacia la inmigración no florecen sólo en tiempos de vacas flacas.

Una prueba parcial de ello puede encontrarse en el hecho de que, mientras que la crisis económica reviste especial crudeza en España, el clima social que rodea a la inmigración sigue siendo aquí menos crispado que el observable en buena parte de Europa. Los vientos borrascosos que soplan allí desde hace años tienen aún una limitada contrapartida en España, donde no se han registrado incidentes graves, tensiones profundas o bandazos políticos. Ello no obstante, no han faltado indicios preocupantes de posibles deslizamientos en esa dirección. Especial mención merecen entre ellos los enfrentamientos violentos que se registraron en Salt (Girona); las resistencias de algunos municipios (Vic y otros) a empadronar a inmigrantes sin permiso de residencia o la pretensión de exigir requisitos no recogidos en la legislación; y la proliferación de iniciativas municipales para prohibir el burka o para vetar acceso a la residencia y al arraigo a inmigrantes a los que se califica de incívicos. Y, como ya se observó en la primavera de 2008, en vísperas de las elecciones generales, las elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas en el otoño de 2010 han confirmado que las campañas electorales proporcionan un escenario propicio para la expresión de actitudes hostiles a la inmigración y para la manifestación más o menos abierta y declarada de tendencias e iniciativas xenófobas. Los resultados electorales han deparado buenas y malas noticias a este respecto: la mala es que el mayor partido de este tipo, Plataforma por Cataluña, ha crecido; la buena, que sigue siendo muy marginal, a gran distancia de sus equivalentes en Europa. En todo caso, es difícil calibrar hasta qué punto los indicios mencionados suponen un anuncio de deterioro futuro del clima social en el que se ha desenvuelto la inmigración hasta la fecha; y qué hay en ellos de coyun-

tural y qué de tendencia de fondo. Es probable que las próximas elecciones autonómicas y municipales de la primavera de 2011 supongan un nuevo y posiblemente preocupante test al efecto.

2. LA HORA DE LA INTEGRACIÓN

El año 2010 no pasará a la historia por la entidad de los cambios acaecidos en las normas que pretenden regular la realidad migratoria o en las políticas que pretenden influir sobre ella o sobre sus implicaciones. Desde ese punto de vista habrá sido un año de transición entre la reforma de la ley que tuvo lugar a finales de 2009 y la previsible aprobación, en los primeros meses de 2011, del reglamento que ha de desarrollarla. El largo tiempo transcurrido entre la aprobación de la ley y la de su reglamento se explica en buena parte por los importantes cambios operados en el equipo ministerial en 2010. Primero Anna Terrón reemplazó a Consuelo Rumí al frente de la Secretaría de Estado de Inmigración y poco después Valeriano Gómez fue nombrado ministro de Trabajo e Inmigración en sustitución de Celestino Corbacho. Por cierto, la demostrada sensibilidad de los nuevos máximos responsables de las políticas de inmigración constituye un nuevo desmentido a quienes pronosticaban un giro restrictivo en estas como consecuencia de la crisis.

Las políticas de inmigración no han experimentado cambios relevantes, pero es cada vez más perceptible una gradual reorientación de las preocupaciones y prioridades en la materia. En efecto, el foco de la atención se está desplazando de los flujos hacia la integración, y la crisis está contribuyendo a ello, tanto por su responsabilidad en la atenuación de los otrora caudalosos flujos como por sus efectos sociales. La creciente certeza de que la mayoría de los que vinieron de otros países van a permanecer en la sociedad española también influye en la alteración de las prioridades. Ese gradual cambio de énfasis ya encontró reflejo en la reforma legal de 2009. Con independencia de otras valoraciones, de las que se ocupó el Anuario precedente, puede decirse que, en el terreno de la integración, la ley de 2009 ara tierra virgen. En efecto, si bien la Ley Orgánica 4/2000 había añadido a su título el término «integración social de los inmigrantes», en vano se buscaría en su articulado desarrollo alguno del mismo. Ese vacío legal empieza a ser llenado, siquiera sea parcialmente, por la LO 2/2009. Por supuesto, la integración depende de un número considerable de variables, en su mayoría no susceptibles de regulación legal. Sin perjuicio de ello, en la ley la integración aparece como un principio general que se proyecta sobre la totalidad del ordenamiento legal (el nuevo art. 2bis), y que encuentra encaje en el sistema legal en el artículo 2.ter, rotulado expresamente «la integración de los inmigrantes».

Dados los tiempos que corren, lo primero que llama la atención de la ley en el ámbito de la integración es que no comulgue con la tendencia al endurecimiento y la obstaculización que vienen observándose en otros países. Por el contrario, apunta a políticas que deberían contrarrestar la subordinación estructural de la población inmigrante. Está presente en ella el énfasis en el aprendizaje lingüístico que tan acusado resulta en muchos países europeos, pero aquí reviste más el carácter de estímulo que el de obligación. La oferta y organización de los cursos y los servicios se deja a las comunidades autónomas, y en parte a los ayuntamientos, como no podía ser de otro modo.

Un segundo párrafo, en el mismo número 2, se ocupa de las acciones formativas para promover la difusión de valores democráticos: los de la Constitución, los de los Estatutos y los de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres. La ley garantiza, en todo caso, la escolarización obligatoria, el aprendizaje de las lenguas oficiales de España y el acceso al empleo como factores esenciales de integración. Estos parecen ser los tres pilares en los que la ley pretende anclar el edificio de la integración en España: escolarización para los niños y jóvenes, acceso al empleo para los trabajadores y aprendizaje de las lenguas para todos. Por supuesto, pueden verse como objetivos mínimos, aunque de importancia capital.

Finalmente, los números 3 y 4 destacan la necesidad de colaboración entre el Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos, incluyendo como principales instrumentos los planes estratégicos, la Conferencia Sectorial de Inmigración y los programas bienales, así como el fondo estatal para promoción de la integración. Dentro de la participación de todos los poderes públicos en la integración, cada uno con la función que le es propia, resulta decisiva la relación entre el Estado y las comunidades autónomas, porque uno y otras comparten la potestad legislativa sobre este ámbito. Al Estado corresponde en este campo el diseño de las grandes líneas y también la coordinación de las comunidades autónomas. Los ayuntamientos llevan a cabo la mayor parte de los trabajos que afectan directamente a los ciudadanos, haciéndose cargo de asuntos tan importantes como la convivencia en la calle y los cursos de lengua y cultura, pero al carecer de poder legislativo y tener límites territoriales reducidos, es probable que su actividad no alcance la dimensión que pueden tener las comunidades autónomas.

Los nuevos Estatutos de Autonomía tienden a asumir competencias en materia de inmigración. Algunos de ellos –en especial los de Cataluña, Andalucía y Aragón– destacan las características particulares y las competencias que les corresponden en la materia. Con esta base se han aprobado algunas leyes autonómicas, y su análisis permite vislumbrar cómo puede desarrollar-

se esta materia. De especial calibre es la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las retornadas a Cataluña. Si bien se centra en la regulación de los cursos de lengua y cultura, aborda también otros puntos más generales de la inmigración como la coordinación de los ayuntamientos, la formación de un Consejo o Mesa de Ciudadanía e incluso la creación de una Agencia de Migraciones de Cataluña. Su objetivo central es crear un servicio público, denominado de primera acogida, para contribuir a la igualdad de las personas extranjeras –y retornadas, se añade sistemáticamente– que se encuentren en situación de desventaja por su desconocimiento de la sociedad o de las normas básicas, o por insuficientes competencias lingüísticas. El acceso al servicio de acogida se prevé para las personas mayores de 16 años que estén empadronadas en el municipio, así como para las que obtengan en el exterior una autorización de residencia o de estancia superior a 90 días. La prestación corresponde a los entes locales y a la Generalitat, directamente o a través de entidades, con o sin ánimo de lucro, contratadas para ello. El aprendizaje de la lengua comprende tanto el castellano como el catalán, y la ley opta porque se inicie con el aprendizaje del último, para equilibrar su posición ante el predominio social del castellano, una regulación (art. 9) que ha sido recurrida por el Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional.

Especialmente relevante es la conexión de estas iniciativas legislativas con la nueva ley estatal. La Ley Orgánica establece un papel importante a diversos informes de la comunidad autónoma o del municipio en la decisión que corresponde adoptar a la Administración del Estado sobre aspectos esenciales del estatuto jurídico de los inmigrantes. Los principales asuntos para los que la ley prevé informes de la comunidad autónoma o del municipio, según los casos, son los siguientes: la escolarización obligatoria de menores a cargo, para la renovación de la autorización de residencia o de larga duración; vivienda, a efectos de reagrupación familiar; asistencia a las acciones formativas antes mencionadas, para la renovación de la residencia temporal, considerándola una muestra «del esfuerzo de integración del extranjero»; integración social, para la autorización de arraigo, contando específicamente, entre otros elementos, los programas de inserción realizados; e integración, en Registro Civil, para la obtención de la nacionalidad por transcurso del tiempo. También se prevé un informe de las comunidades autónomas con policía propia en los procedimientos de autorización de residencia y su renovación, cuando se estipule un informe gubernativo.

Como puede fácilmente verse, la ley establece que todos los hitos del estatuto del inmigrante vayan acompañados de algún tipo de informe autonómico, principalmente, o local: la autorización de residencia, la renovación de la misma, la autorización de larga duración, la reagrupación familiar, la autorización por arraigo y, finalmente, la naturalización.

Adicionalmente, la Ley de 2009 otorgó rango legal al Fondo para el Apoyo, la Acogida y la Integración de los Inmigrantes, que había sido creado en 2005. Además de los importantes recursos financieros que el Gobierno central ha podido así aportar a escuelas y ayuntamientos con una fuerte presencia de inmigrantes, en sus años de vigencia del Fondo ha constituido un valioso instrumento para la cooperación y coordinación de los tres niveles de gobierno, dado que en la operación del Fondo también intervienen las comunidades autónomas. La cuantía anual del Fondo ha sido de 200 millones de euros, repartidos entre educación (40%), competencia de las comunidades autónomas, las acciones de integración que realizan los ayuntamientos (50%) y otros objetivos (10%). Dada la importancia que el Fondo ha tenido para la atención de acuciantes necesidades y su valor de instrumento facilitador de la cooperación interinstitucional, sería deseable que su cuantía volviese a alcanzar, si no a superar, los niveles que tenía antes de la crisis.

En los últimos meses de 2010 se anunció la inminente publicación del Anteproyecto de Ley de Igualdad de Trato y no discriminación, en cumplimiento de lo establecido en la correspondiente Directiva europea de 2003. Tras su previsible discusión parlamentaria y aprobación en los primeros meses de 2011, la Ley debería constituir otro importante bastión para el avance de la integración. Otro instrumento para la misma debería ser la segunda edición del Plan Integral de Ciudadanía e Integración, en la que se trabajaba a finales de 2010 tras haberse completado su primer trienio de existencia.

Entre las actuaciones desarrolladas a favor de la integración en 2010 debe también mencionarse los esfuerzos llevados a cabo para hacer posible el derecho de voto en elecciones locales de inmigrantes no comunitarios. En su virtud, una parte de los que entre ellos lleven más de cinco años de residencia legal en España podrán votar en las próximas elecciones locales, que se celebrarán en mayo de 2011. Entre las medidas adoptadas para pasar de las buenas intenciones a los hechos destacan la Orden EAH/2264/2010, de 20 de julio, por la que se dictan normas e instrucciones técnicas para la formación del censo electoral de residentes en España que sean nacionales de países con acuerdos para las elecciones municipales (BOE 27 de agosto de 2010), la firma de convenios de reciprocidad con un cierto número de países y actuaciones para facilitar la inscripción en el Censo Electoral de quienes reúnen las condiciones requeridas para el ejercicio del voto.

La participación de los extranjeros en los procesos electorales del país en el que residen desde hace años está considerada un instrumento de integración, y fue impulsada por el Consejo de Europa a través de un Convenio de 1992. El Tratado de Maastricht la estableció para los ciuda-

danos de los demás países de la Unión Europea, pero no la extendió a los residentes de terceros países. Sí lo han hecho algunos países de la UE –Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, Italia e Irlanda– tras 3 o 5 años de residencia legal. También lo admiten, bajo condición de reciprocidad, el Reino Unido y Portugal. A estos se ha venido a sumar España. El artículo 13.2 de la Constitución permite el sufragio de los extranjeros en las elecciones locales siempre que sus estados de origen lo reconozcan a los españoles allí residentes. Esta exigencia de reciprocidad, justificada en su día por la voluntad de los constituyentes de 1978 de mejorar la posición de los españoles emigrantes en Europa, aparece hoy como obsoleta, disfuncional y generadora de consecuencias no deseadas. La primera y principal es que priva del derecho de voto, con todas sus implicaciones, a muchos residentes en España porque sus países de origen no celebran elecciones locales o porque si lo hacen prohíben el voto a los extranjeros y, consiguientemente, no desean firmar el correspondiente convenio. En consecuencia, los déficits democráticos de los países de origen se convierten en déficits democráticos para España, al excluir del derecho de voto a personas sin culpa alguna.

Una proposición no de ley aprobada en el Congreso de los Diputados el 21 de febrero de 2006 por todos los grupos parlamentarios animó al Gobierno a impulsar la firma de los convenios necesarios para el reconocimiento del derecho al sufragio a los residentes de larga duración, para así poner fin a tan antidemocrático y disfuncional estado de cosas, como por fin se ha hecho. Así, podrán participar en las próximas elecciones municipales los ciudadanos de Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Paraguay, Bolivia, Nueva Zelanda y Noruega que acrediten más de cinco años de residencia legal en España y se inscriban en el censo electoral. Están en curso, además, negociaciones con Argentina, Islandia, Trinidad y Tobago, Burkina Faso, Cabo Verde, Corea del Sur y Uruguay, y pendientes de iniciarse con Venezuela. Desgraciadamente, la exigencia de reciprocidad excluye, entre otras, a grupos nacionales tan importantes en la población inmigrada en España como los marroquíes, los chinos o los paquistaníes. Es de temer, además, que las distintas dificultades para cumplir con la exigencia de inscribirse en el censo electoral reduzca aún más el número de electores que finalmente ejerza su derecho al voto. Es posible que los finalmente facultados para hacerlo sean sólo una fracción de los potenciales votantes, y sería profundamente injusto que ello pudiera ser atribuido a falta de interés. Para maximizar la participación electoral de los venidos de fuera en futuras convocatorias sería altamente deseable que desapareciera la cláusula de reciprocidad establecida en la Constitución y que se eliminasen las dificultades prácticas para la inscripción en el censo. Ello no obstante, la extensión del derecho de voto a ciudadanos de países distintos de España y la UE no deja de ser una buena noticia.