

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas, que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001 para servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España.

El Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, que mediante aproximaciones y métodos científicos multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, y con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

Los Informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2004. Fundación Real Instituto Elcano
de Estudios Internacionales y Estratégicos

Diseño y maquetación: Distinctum
Impresión: Quinteral Servicios Gráficos, S.L.
Deposito legal: M-53423-2004
ISSN: 1698-885X
Ejemplar gratuito. Prohibida la venta.

Inmigración:

Prioridades para una nueva política española

Coordinadores del Proyecto:
Joaquín Arango y Rickard Sandell
Con la colaboración de Maria Jesús Criado

Instituto Universitario Ortega y Gasset
Real Instituto Elcano

Índice

Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	8
2. En busca de soluciones...	8
3. Acciones e iniciativas específicas	9
3.1. Explotar mejor la información generada en las fronteras	9
3.2. Reconocer la inmigración como un fenómeno permanente	9
3.3. Convertir la cooperación interdepartamental y entre administraciones en una prioridad explícita	10
3.4. Reducir la inmigración irregular	10
3.5. Apoyar y armonizar los esfuerzos de integración y proporcionar objetivos de integración mínimos	10
3.6. Asumir más protagonismo en lo que respecta al diseño de iniciativas europeas en materia de inmigración	10
4. ¿Cambiar el enfoque de la política de inmigración?	11
4.1. Acercar las políticas de inmigración a la realidad	11
4.2. Revisar a fondo la primacía de la contratación en origen	11
4.3. ¿Un enfoque proactivo de la política de inmigración?	12
4.4. Combatir la contratación ilegal	13
Introducción	15
Primera parte: Las políticas de admisión y control de flujos	21
La gestión de los flujos de inmigración regular	22
El contingente anual	22
Los permisos de trabajo de temporada	23
Previsiones generales para la concesión de permisos de trabajo y de residencia	24
Documentación y procedimientos	27
Retorno al país de origen	29
Expulsiones	30
El empadronamiento	31
La gestión de la inmigración irregular	32
Actividades en el país de origen	32
Actividades en las fronteras	33
Actividades en el territorio	34
Segunda parte: Inmigración e integración	39
Políticas y medidas orientadas a la integración de los inmigrantes	40
Llegada y acogida	40
Empleo	42
Vivienda	43
Educación	44
Reunificación familiar	46
Inclusión legal	47
Inmigración y opinión pública	48

Recomendaciones	51
Acciones e iniciativas específicas	52
Explotar mejor la información generada en las fronteras	52
Reconocer la inmigración como un fenómeno permanente	53
Convertir la cooperación interdepartamental y entre administraciones en una prioridad explícita	53
Reducir la inmigración irregular	53
Apoyar y armonizar los esfuerzos de integración y proporcionar objetivos de integración mínimos	54
Asumir más protagonismo en lo que respecta al diseño de iniciativas comunitarias en materia de inmigración	55
¿Cambiar el enfoque de la política de inmigración?	55
Acercar las políticas de inmigración a la realidad	55
Revisar a fondo la primacía de la contratación en origen	57
Por un enfoque proactivo de la política de inmigración	58
Relación de expertos que participaron en el proyecto	61

Resumen ejecutivo

1. Introducción

Las políticas de inmigración revisten en nuestros días una extensión y una relevancia inusitadas, acordes con las otorgadas al fenómeno que pretenden regular. Ocupan un lugar preeminente en las agendas de los gobiernos de la práctica totalidad de los países de Europa, y lo mismo cabe decir de la Unión Europea como entidad supranacional.

España no constituye una excepción. En los años transcurridos desde el cambio de siglo el número de inmigrantes ha experimentado un rápido crecimiento y, con él, todas las magnitudes relacionadas con el fenómeno.

La fortuna de las políticas de inmigración es muy diversa, aunque en general se observa un considerable grado de insatisfacción con ellas. Prueba y manifestación de este fenómeno es el constante cambio a que se ven sometidas. Esto apunta a las dificultades con que se enfrentan, sometidas frecuentemente a pulsiones contradictorias y contrapuestas, cuando no a dilemas de difícil resolución. España tampoco es una excepción a este respecto.

Aunque el impulso y la capacidad de decisión sobre políticas de inmigración residen obviamente en los gobiernos, en la inspiración y el diseño de las mismas pueden y deben intervenir diversos actores sociales, desde los sindicatos y las organizaciones empresariales a las organizaciones no gubernamentales, pasando por las universidades y otras muchas entidades.

Imbuidos de tal espíritu, el Real Instituto Elcano y la Fundación Ortega y Gasset pusieron en marcha, en el vera-

no de 2003, una iniciativa en materia de políticas de inmigración. Su objetivo consistía en promover una reflexión sobre las practicadas en España, con vistas a contribuir, junto con otras iniciativas similares, a su deseable mejora en el futuro próximo. El proyecto se articulaba en torno a las dos principales vertientes –estrechamente relacionadas entre sí– de las políticas en materia de inmigración: la admisión y el control de los que vienen y la integración de los que ya están.

Con este objetivo en mente, las dos entidades promotoras reunieron a un grupo, disciplinariamente diverso y políticamente plural, de distinguidos expertos en materia de inmigración en España.

El objetivo principal de la iniciativa era tanto estimular el debate sobre las direcciones que podrían seguir en el futuro las políticas españolas en materia de inmigración como contribuir modestamente al mismo, mediante el análisis objetivo y no partidario de algunos de los problemas que presentan las políticas españolas en materia de inmigración y la consideración de posibles soluciones.

2. En busca de soluciones...

De los problemas expuestos y las reflexiones presentadas en este informe puede deducirse que la gestión de la inmigración es cualquier cosa menos fácil.

Seguramente no existe en la actualidad ninguna política de inmigración perfecta, y es probable que tampoco exista en el futuro. Por ello, habrá que acostumbrarse a la frecuente reforma de las políticas de inmigración, sin que ello deba ser necesariamente motivo de crítica o ironía, ni visto como signo de fracaso.

La realidad migratoria está sujeta a un rápido y constante cambio; y ello es cierto en cualquier parte del mundo. Por consiguiente, las prácticas y políticas relativas a la inmigración deben verse como bienes perecederos. Para desenvolverse en un contexto tan dinámico como éste, los poderes públicos deben estar preparados para someter sus prácticas y políticas a una constante evaluación crítica.

En el caso de España, no es difícil llegar a la conclusión de que algunos de los aspectos más fundamentales de las políticas de inmigración deberían ser objeto de reconsideración en profundidad. Si se quiere que las políticas se adecuen mejor a las necesidades de la sociedad, incluidas las de los propios inmigrantes, la inmigración debería gestionarse desde planteamientos distintos de los utilizados hasta ahora.

Por lo que a esta iniciativa concierne, más que proporcionar una lista de recomendaciones detalladas para la reforma de la legislación vigente, parece preferible sugerir algunas consideraciones o criterios que podrían ser tenidos en cuenta para la próxima generación de políticas en materia de inmigración.

Las sugerencias que siguen no aspiran a exhaustividad alguna. Tan sólo apuntan a vías que convendría explorar para hacer frente a algunas de las exigencias que plantea el fenómeno de la inmigración en España. Las consideraciones y sugerencias se dividen en dos grupos:

- u El primero se centra en diversas acciones e iniciativas más o menos específicas.
- u El segundo sugiere la conveniencia de cambiar el enfoque dado a la inmigración.

3. Acciones e iniciativas específicas

Con independencia de que el legislador opte o no por cambiar el enfoque dado a las políticas de inmigración, este informe señala varias prioridades que convendría tener en cuenta a la hora de diseñar la siguiente generación de políticas en materia de inmigración, o a la hora de reformar las existentes.

3.1. Explotar mejor la información generada en las fronteras

Actualmente, la información generada en los cruces fronterizos no se explota de forma adecuada.

Reforzar el potencial informativo de las fronteras nos brinda la oportunidad de comprender mejor el fenómeno de inmigración, y constituye además una excelente inversión a efectos de la prevención de la delincuencia y el terrorismo, en especial si se sintoniza mejor con nuestros socios europeos.

3.2. Reconocer la inmigración como un fenómeno permanente

Un alto porcentaje de los inmigrantes no tiene intención de regresar a su país de origen. Pese a ello, en España se sigue tratando la inmigración como si fuera un fenómeno transitorio. Esto hace que se preste mucha más atención a los que llegan que a los que permanecen. De esa óptica derivan no pocos inconvenientes, costes e ineficacias.

Desarrollar estrategias para fomentar la residencia permanente y la naturalización de los inmigrantes promueve su integración, aumenta su capacidad de participar en el proceso democrático y constituye una forma eficaz de reducir la carga administrativa que acarrea la temporalidad.

3.3. Convertir la cooperación interdepartamental y entre administraciones en una prioridad explícita

La adecuada puesta en práctica de las previsiones legales y administrativas relativas a la inmigración y a la integración de los inmigrantes requiere un elevado grado de cooperación institucional. A estos efectos debe tenerse en cuenta que la buena gestión de la inmigración no deriva sólo de las políticas de inmigración en sentido estricto sino de una amplia gama de políticas.

La creación de un servicio integral para la inmigración, que se responsabilice de coordinar los recursos institucionales y las responsabilidades administrativas, podría contribuir a una interacción más rápida y eficaz entre los inmigrantes y las autoridades, así como a eliminar algunas de las actuales deficiencias en gestionar este fenómeno social.

3.4. Reducir la inmigración irregular

Una de las más obvias y principales prioridades de la política de inmigración es reducir el voluminoso y creciente contingente de inmigrantes irregulares. Desde luego, no existen caminos fáciles, ni menos aún atajos, para lograrlo. Las altas tasas de irregularidad dependen en medida considerable de la existencia de una importante demanda de mano de obra inmigrante en situación irregular y, previamente, de la extensión de la economía sumergida.

Combatir la inmigración irregular implica, ante todo, hacer cumplir de forma efectiva las actuales leyes que proscriben la contratación ilegal en general, más que la propia inmigración irregular. Poco se conseguirá si no se avanza en este terreno.

3.5. Apoyar y armonizar los esfuerzos de integración y proporcionar objetivos de integración mínimos

La mayoría de las políticas de integración se llevan a cabo en el ámbito local, que es donde residen la mayor parte de las competencias relevantes al efecto. El gobierno central debería ante todo colaborar con los poderes locales en estas tareas, pero sin renunciar a sus responsabilidades en la materia.

El legislador podría considerar la conveniencia de definir objetivos de integración mínimos, en especial en áreas tales como la inclusión legal, las competencias lingüísticas y el conocimiento de nociones básicas relativas a la Constitución y los derechos constitucionales, pero también en la educación, el mercado de trabajo y la vivienda, así como en programas destinados a la acogida de los recién llegados.

Finalmente, el gobierno central puede contribuir a la integración mediante el refuerzo de la inversión y la asignación de gasto en los municipios con mayor proporción de población inmigrada.

3.6. Asumir más protagonismo en lo que respecta al diseño de iniciativas europeas en materia de inmigración

España debería asumir un mayor grado de responsabilidad en el diseño de las políticas de inmigración de la Unión Europea. Por constituir una importante vía de acceso de inmigrantes al territorio de la Unión y ser responsable de la vigilancia y el control de importantes fronteras externas de ésta, la gestión de los flujos migratorios le supone a España costes muy elevados. Para conseguir que el funcionamiento del acuerdo de Schengen sea más justo con los países con más elevadas tasas de inmi-

gración y de tránsito, es preciso que la Unión Europea distribuya mejor la carga que supone el mantenimiento de fronteras seguras y eficaces. Ello es también aplicable a la obtención de la información potencial derivada de los cruces fronterizos. Colaborar en el desarrollo de un sistema de información más eficaz con respecto a las entradas y salidas es esencial para combatir la delincuencia y el terrorismo, pero también constituye una importante fuente de información para comprender los flujos de inmigración. Por lo que hace a los visados, se debería avanzar en la utilización conjunta de recursos en los servicios consulares y en el área de las repatriaciones. En suma:

La Unión Europea debería verse como un recurso a potenciar para el desarrollo de políticas de inmigración y de actividades afines, tales como iniciativas de desarrollo y cooperación. España es un candidato natural para el protagonismo en dicho trabajo y un emplazamiento atractivo para cualquier institución futura de la Unión Europea responsable de aplicar políticas comunes en el área de la inmigración.

4. ¿Cambiar el enfoque de la política de inmigración?

4.1. Acercar las políticas de inmigración a la realidad

La experiencia de los últimos años hace pensar que un modelo que tiene como ejes la lucha contra la inmigración irregular –entendida primordialmente como refuerzo de los controles fronterizos y agilización de las expulsiones– y la primacía de la contratación en origen como vía preferente, si no única, de acceso legal al mercado de trabajo para los extranjeros, no ha funcionado bien ni

se ha revelado realista.

En España la inmigración se rige ante todo por la contingencia. El simple hecho de que el contingente anual canalice sólo una pequeña fracción –compuesta en su mayoría por trabajadores de temporada– de la inmigración, constituye un claro indicio de que los mecanismos que el Estado ha elegido para gestionar la inmigración regular no están funcionando según lo previsto.

En la medida en que la política de inmigración tenga entre sus objetivos controlar la inmigración, promover la inmigración regular y disponer de capacidad para integrar a los inmigrantes, convendría conseguir una mayor armonía entre las previsiones estatales y la inmigración real. Ello también permitiría una planificación mucho más cuidadosa de todas las actividades relativas a la inmigración, tanto las de carácter administrativo como las encaminadas a la integración.

4.2. Revisar a fondo la primacía de la contratación en origen

Hoy por hoy, las políticas de inmigración, al menos en su vertiente de admisión, tratan ésta más como un asunto privado que público. Actualmente, sólo se brindan oportunidades de inmigración regular mediante contratos de trabajo previamente concertados. A tal efecto, el gobierno empieza por ponerse en contacto con las empresas para que éstas proporcionen una oportunidad de contrato.

A continuación, el gobierno procede a contratar a los trabajadores a través de sus delegaciones en el extranjero, selecciona los posibles candidatos y facilita a los inmigrantes los permisos necesarios para trabajar y vivir en España, además

de un contrato de trabajo. Se trata de un proceso muy lento, desde el principio hasta el fin, y cabe cuestionarse si existe alguna empresa que esté interesada en que sea el Estado quien decida sobre las competencias de sus empleados, además de contratarlos. También cabe preguntarse si el Estado está capacitado para llevar a cabo esta tarea. La contratación de mano de obra extranjera a través de las previsiones del Estado es complicada y poco atractiva, tanto para los trabajadores inmigrantes como para las empresas.

Teniendo en cuenta los serios problemas que se derivan de vincular la inmigración a un contrato de trabajo, el Estado debería abordar la inmigración laboral utilizando otras alternativas, de forma que deje de interferir en la relación contractual entre el inmigrante y la empresa.

Un planteamiento de estas características exigiría evaluar las futuras necesidades en materia de inmigración desde otra perspectiva.

4.3. ¿Un enfoque proactivo de la política de inmigración?

Actualmente, la legislación aborda la inmigración desde un planteamiento pasivo, restrictivo y basado en la contingencia, que puede sintetizarse en la siguiente proposición: “*si no conseguimos denegarle a un aspirante a inmigrar a España la obtención de un permiso de residencia y de trabajo, entonces le invitamos a quedarse*”.

Por el contrario, un planteamiento proactivo reconoce explícitamente la inmigración como una realidad y una necesidad, y trata de que se produzca conforme a un conjunto

de criterios predefinidos que sean acordes con esa realidad, con las necesidades de la sociedad y también con sus obligaciones morales.

Adoptar un planteamiento proactivo puede ser compatible con, o incluso hace deseable, el establecimiento de un objetivo anual de inmigración explícito.

Establecer un objetivo de inmigración anual satisface dos propósitos:

- u (1) Permite una asignación de recursos y una planificación de actividades de integración más acertada, puesto que define un benchmark para dimensionar el gasto del Estado con respecto a la inmigración, cosa que hoy resulta imposible.
- u (2) Crearía oportunidades de inmigración regular en lugar de las oportunidades de inmigración irregular con que contamos hoy.

Sin embargo, establecer un objetivo de inmigración anual dista de ser una tarea fácil. Si se elige esta opción, conviene distanciarse de los avatares de la coyuntura y de consideraciones puramente contingentes.

Un objetivo de inmigración anual debería tomar en consideración las necesidades de recursos humanos en términos amplios, más que la cobertura de vacantes en un mercado de trabajo concreto.

En consecuencia, en lugar de centrarse en qué empleos ofrecer en el extranjero, debería tomar en consideración, entre otras cosas:

- u el volumen más deseable de población activa;
- u las previsiones acerca del crecimiento económico;
- u el crecimiento de la población;
- u las previsiones de desempleo;

u la capacidad de facilitar los recursos necesarios para atender a la población inmigrada.

Vincular la determinación de un objetivo anual de inmigración a una valoración general de las necesidades de recursos y de capital humanos, así como de la capacidad de acogida de inmigrantes, proporcionaría una base más racional para el establecimiento de previsiones de oferta y demanda de inmigración.

Gestionar el volumen de la fuerza de trabajo en lugar de suministrarla, restituiría el poder contractual a las empresas, capacitándolas para contratar mano de obra extranjera de un modo muy similar a como contrata la mano de obra nacional.

Si se optara por gestionar la inmigración de este modo, no debería descartarse la posibilidad de establecer un conjunto fijo de criterios de selección, tal y como se hace en países que abordan la inmigración desde un planteamiento proactivo.

El objetivo explícito de un planteamiento proactivo consiste en establecer oportunidades de inmigración regular que absorban la mayor parte de la inmigración incontrolada, canalizada a través de las previsiones especiales del régimen general para solicitar un permiso de trabajo y de residencia por medio del procedimiento de arraigo, tras una estancia irregular de entre 3 y 5 años.

Es decir, el Estado debería reinstaurar una norma clara sobre cómo solucionará la demanda de inmigración económica que actualmente existe en España y alejarse del planteamiento basado en contingencias que conlleva el sistema actual.

4.4. Combatir la contratación ilegal

Sin embargo, un planteamiento proactivo por sí solo no soluciona el problema de una inmigración irregular excesiva. Para acabar con el problema de la inmigración irregular es necesario hacer frente a las causas de la misma.

En concreto, el Estado debería estar preparado para combatir la contratación ilegal. De lo contrario, el planteamiento proactivo resultará infructuoso o incluso contraproducente a la hora de reducir la inmigración irregular.

Se trata de implementar la legislación vigente que condena la contratación ilegal, de una forma más eficaz y en una serie de áreas que quedan fuera del alcance de la jurisdicción de las políticas de inmigración. Ello conlleva, ante todo, implementar medidas firmes contra la evasión de impuestos y las violaciones de las actuales leyes de trabajo.

Introducción

La importancia adquirida en tiempos recientes por la inmigración no precisa de mayor ponderación. Sus implicaciones se proyectan sobre numerosas esferas de la vida de la economía y la sociedad. Con frecuencia se afirma que va a influir poderosamente en el futuro de nuestras sociedades, en medida aún mayor de lo que ya lo hace en el presente. No es de extrañar, por ello, que se haya situado en el centro de la atención pública ni que ocupe un lugar preeminente en las agendas de los gobiernos de la práctica totalidad de los países de Europa y de la Unión Europea.

Lo que antecede es plenamente cierto de España, en particular desde el cambio de siglo. En los dos últimos decenios del anterior, España se había venido convirtiendo gradualmente en un país de inmigración, pero en los últimos años esa condición se ha reforzado en forma notable. El número de los inmigrantes ha experimentado un rápido crecimiento, y con él todas las magnitudes relacionadas con el fenómeno. De constituir una proporción reducida no hace mucho, la población inmigrada ha pasado a representar más del 7% de la población total. En años recientes España ha sido el país de la Unión Europea que más ha contribuido, en números absolutos, al aumento de la inmigración en ésta.

A diferencia de lo que ocurría hace no más de un cuarto de siglo, y acorde con la relevancia que justamente se le atribuye, en nuestros días los poderes públicos intervienen activamente en la esfera de la inmigración; y lo hacen, claro está, a través de políticas, las generalmente conocidas como políticas de inmigración, que tienen por objeto la gestión de los flujos migratorios, de sus consecuencias e implicaciones. En el

impulso de tales políticas participan todos los niveles de gobierno, desde el supranacional de la Unión Europea a los subestatales de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, pasando por el de los Estados, de acuerdo con las competencias que a cada uno de ellos corresponde. En consecuencia, las políticas de inmigración han devenido una importante área de políticas públicas.

La fortuna de tales políticas es muy diversa, aunque en general se observa un considerable grado de insatisfacción con ellas. Prueba y manifestación de ello es el constante cambio a que se ven sometidas. Raro es el país de la Unión Europea que no ha introducido modificaciones sustanciales en su legislación sobre inmigración, o en las orientaciones de sus políticas, en los últimos años. De algunos puede decirse que cambian su legislación en cada legislatura; de otros, que en una misma legislatura cambian la legislación en más de una ocasión. Ello apunta a las dificultades con que se enfrentan las políticas de inmigración, sometidas frecuentemente a pulsiones contradictorias y contrapuestas, cuando no a dilemas de difícil resolución. España tampoco es excepción a este respecto. Ciertamente, las políticas practicadas no parecen haber sido las más adecuadas para la buena gestión del fenómeno.

Aunque el impulso y la capacidad de decisión sobre políticas de inmigración residen obviamente en los gobiernos, en la inspiración y el diseño de las mismas pueden y deben intervenir diversos actores sociales, desde los sindicatos y las organizaciones empresariales a las organizaciones no gubernamentales, pasando por las universidades y otras muchas entidades. Muchos son, en efecto, los actores sociales que tienen un

legítimo interés en el buen diseño de las políticas de inmigración, y que pueden aportar a la definición de éstas sus conocimientos y sus puntos de vista, a veces especialmente valiosos por su cercanía a la realidad o por su capacidad de comprensión de la misma. El término inglés, de difícil traducción en este caso, que se usa para designarlos, *stakeholders* –algo así como partes interesadas–, lo expresa cabalmente. Tal participación viene siendo últimamente fomentada, por ejemplo, desde la Comisión Europea y otras instituciones comunitarias. De hecho, muy diversas organizaciones sociales participan de manera relevante en la orientación e incluso ejecución de las políticas de inmigración.

Imbuidos de tal espíritu, el Real Instituto Elcano y la Fundación Ortega y Gasset pusieron en marcha, en el verano de 2003, una iniciativa en materia de políticas de inmigración. Su objetivo consistía en promover una reflexión sobre las practicadas en España, con vistas a contribuir, junto con otras iniciativas similares, a su deseable mejora en el próximo futuro. El proyecto se articulaba en torno a las dos principales vertientes –estrechamente relacionadas entre sí– de las políticas en materia de inmigración: la admisión y el control de los que vienen y la integración de los que ya están. Con este objetivo en mente, las dos entidades promotoras reunieron a un grupo, disciplinariamente diverso y políticamente plural, de distinguidos expertos en materia de inmigración en España, incluidos funcionarios de alto nivel que participaban activamente en el diseño y aplicación de las políticas de inmigración a distintos niveles institucionales. En la selección de los expertos invitados se pretendió conjugar una considerable variedad de experiencias, sensibilidades y perspectivas,

pero no se pretendió representatividad alguna. Parafraseando el dicho popular, puede decirse que, ciertamente, no estuvieron todos los que son, pero sí que todos los que estuvieron eran observadores cualificados de la realidad de la inmigración o participantes directos en la conformación de la misma.

El objetivo principal de la iniciativa era tanto estimular el debate sobre direcciones que podrían seguir en el futuro las políticas españolas en materia de inmigración como contribuir modestamente al mismo, mediante el análisis objetivo y no partidario de algunos de los problemas que presentan las políticas españolas en materia de inmigración y la consideración de posibles soluciones. Inicialmente, el foco se había situado en la identificación de buenas prácticas en la materia que pudieran ser subrayadas, extendidas o imitadas, así como de malas prácticas que merecieran ser evitadas, pero más adelante se optó por ampliar dicho foco al análisis de cualquier faceta que se considerara relevante de las políticas practicadas, así como a la formulación de recomendaciones. Durante el transcurso de dos días –el 8 y 9 de julio de 2003– el grupo de expertos se reunió en Madrid para debatir e intercambiar opiniones.

Como parte de los preparativos para la reunión, se solicitó a los expertos participantes que aportaran breves textos con sus puntos de vista sobre una panoplia de asuntos. En los documentos presentados, los expertos expresaron sus opiniones acerca de la eficacia de algunas de las prácticas y previsiones relativas a la admisión e integración de inmigrantes vigentes en aquel momento, y propusieron, cuando lo consideraron oportuno, soluciones innovadoras. Un criterio fundamental sugerido por

las entidades convocantes fue el del realismo. Se deseaba que las evaluaciones de las políticas, incluidas las críticas a las mismas, no perdieran de vista las dificultades a las que se enfrentan las políticas de inmigración; y que las recomendaciones o sugerencias tuvieran presentes los marcos de posibilidad existentes o, en otras palabras, fueran susceptibles de aplicación inmediata. No se trataba tanto de imaginar regulaciones ideales como de considerar posibles mejoras susceptibles de ser llevadas a la práctica.

La suma de las aportaciones escritas de los expertos y los debates mantenidos durante los dos días de reunión depararon un material tan valioso como voluminoso. En los meses siguientes, un pequeño equipo de las instituciones organizadoras trabajó para producir una Síntesis Informativa de ese material. Una primera versión de tal Síntesis se comentó con una muestra representativa de los expertos que habían participado en las reuniones iniciales. El resultado de la reelaboración que siguió es el presente Informe.

El Informe se estructura del siguiente modo. A la introducción sigue una sinopsis de los principales denominadores comunes obtenidos de las aportaciones escritas de los expertos y de los debates que tuvieron lugar, organizados por rúbricas. En cada una de ellas se trata de identificar problemas, analizar repercusiones y, cuando procede y en la medida de lo posible, sugerir posibles mejoras para el futuro. La Primera Parte trata de las políticas de admisión y permanencia y control de flujos, mientras que la Segunda se ocupa de cuestiones relacionadas con la integración social de los inmigrantes. Por último, se incluye una selección de recomendaciones.

El Informe en modo alguno agota la totalidad de la contribución de los expertos participantes en el proyecto. Sus aportaciones escritas están disponibles en el sitio web del Real Instituto Elcano (www.realinstitutoelcano.org). Como podrá ver quien se acerque a ellas, el contenido, alcance y estilo de cada una varían grandemente, reflejando la diversidad de experiencias, áreas de especialización y puntos de vista de los respectivos autores. Aunque pareció oportuno ofrecer una síntesis que reflejara los denominadores comunes de las aportaciones del grupo, ésta no constituyó el único producto de la presente iniciativa.

En el presente Informe se presta insuficiente atención a las cuestiones que atañen a los refugiados y los solicitantes de asilo. Ello en ningún modo implica minusvaloración de la importancia de las mismas. Por el contrario, constituyen una faceta de las políticas de inmigración, entendidas en sentido amplio, que deberían recibir más atención por parte de los poderes públicos y de la sociedad española. Por razones complejas cuyo análisis requeriría más espacio del que aquí se les puede prestar, la demanda de asilo no constituye una vía cuantitativamente importante en el acceso de extranjeros a España, a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, y probablemente por ello el asilo y el refugio no han ocupado un lugar destacado en la formulación de las políticas de inmigración en España ni en las preocupaciones de los poderes públicos y la sociedad. Pero muchos de los problemas considerados en el Informe, y en especial los relativos a la integración social, son también relevantes para los refugiados y solicitantes de asilo.

Aunque se ha intentado ofrecer una representación objetiva de las aportaciones orales y escritas de los expertos que participaron en el proyecto, la responsabilidad última de este Informe recae sobre las instituciones convocantes, tanto en lo que respecta a la sinopsis analítica como a las recomendaciones. Por consiguiente, y por tratarse de una síntesis, cabe la posibilidad de que no todos los expertos compartan la totalidad de los puntos de vista expresados en la misma.

No obstante lo anterior, esta iniciativa no hubiera sido posible sin la valiosísima participación de un selecto grupo de personas con autoridad reconocida en el campo de la inmigración. Las instituciones organizadoras quieren expresar su sincera gratitud a los expertos, relacionados al final de estas páginas, que pusieron en común sus experiencias, opiniones y reflexiones sobre diversos asuntos y políticas en materia de inmigración.

**Primera parte:
Las políticas de admisión y
control de flujos**

Gestión de los flujos de inmigración regular

La capacidad de gestionar adecuadamente la inmigración regular depende en gran medida, aunque no exclusivamente, de la regulación que hace el Estado de los permisos de trabajo y de residencia, así como de la puesta en práctica de las previsiones legales y reglamentarias en estas áreas. Entre los instrumentos existentes en España para dicha gestión destacan el denominado contingente anual, los permisos de trabajo de temporada y el denominado régimen general, junto con algunas otras disposiciones reglamentarias.

El contingente anual

En los últimos años se ha apostado fuertemente por hacer de la contratación en origen, a través de la figura del contingente anual, la vía de acceso principal de la inmigración regular e incluso el eje central de la política de inmigración. La idea de la contratación en origen presenta tanto ventajas como inconvenientes. Pero si se pretende que sea pieza importante para el acceso regular de trabajadores inmigrantes parece imprescindible revisar a fondo el diseño y el funcionamiento de la figura del contingente.

Para empezar, no puede ignorarse que las divergencias entre las previsiones del contingente anual y el número de contratos anualmente expedidos son clamorosas. Por ejemplo, en el año 2003, las previsiones del contingente, sin tener en cuenta los permisos de temporada, ascendieron a unos 10.000 permisos de trabajo, de los que se cubrieron cerca de 3.500. Esto significa que de los cerca de 105.000 permisos de trabajo expedidos en 2003, de nuevo sin tener en cuenta los permisos de temporada, sólo el 3% fue el resultado de un contrato formalizado en origen. El caso del

año 2003 no es en absoluto excepcional. Parece claro, pues, que el contingente anual no responde adecuadamente a las necesidades de mano de obra inmigrante que tienen las empresas españolas, y también que éstas contratan a los trabajadores inmigrantes de modos distintos al establecido.

Los expertos apuntaron la probabilidad de que algunos de los problemas que rodean el funcionamiento del contingente anual fueran fruto del proceso determinista seguido a la hora de evaluar las necesidades de mano de obra inmigrante. El contingente está funcionando mejor de lo esperado en lo que se refiere a la contratación en origen de trabajadores de temporada. Por lo tanto, una manera de mejorar la implementación del contingente anual consistiría en considerar los procedimientos contractuales aplicados a los trabajadores de temporada, en virtud de los cuales la autoridad responsable transfiere directamente al extranjero las ofertas de empleo rechazadas en España, ofreciéndolas a inmigrantes potenciales en el país de origen. Si se modificara el sistema actual a partir de la experiencia adquirida en la contratación de temporada, las empresas disfrutarían de una mayor flexibilidad a la hora de buscar trabajadores potenciales. Los procedimientos para la contratación de temporada son más rápidos y transparentes que los restantes, al tiempo que siguen garantizando los derechos de los trabajadores extranjeros en el propio país de origen, según lo previsto por el sistema actual.

Para facilitar un procedimiento contractual distinto, sería preciso capacitar al Instituto Nacional de Empleo (INEM) para que dispusiera de una oficina internacional, además de proporcionar-

le recursos para la creación de delegaciones en los países de origen con mayor número de candidatos para trabajar en España. Además, la presencia del INEM en los países de origen brindaría una oportunidad para la cooperación bilateral al desarrollo. Así, por ejemplo, el INEM podría incluir entre sus funciones el establecimiento de tratados bilaterales con centros de formación para proporcionar una formación a los trabajadores potenciales, de acuerdo con los estándares del mercado de trabajo español. Tales actividades de formación no deberían limitarse únicamente a los trabajadores que tienen a España por destino, ni a las necesidades de las empresas españolas, sino que deberían proporcionar una formación de carácter más general que pudiera contribuir al progreso económico del país de origen, además de capacitar a sus trabajadores para el mercado laboral español.

Tampoco se debería olvidar que el hecho de contratar a trabajadores en el país de origen implica intervenir en las actividades de los actores sociales, en particular las empresas, así como en los intereses organizados de los trabajadores. Es, por ello, prioritario reforzar la cooperación entre las distintas partes interesadas. Para garantizar que la intervención no interfiera en las metas y objetivos de las organizaciones sociales, el Estado debería incorporar a tales organizaciones en el proceso, contando para ello con la colaboración de las autoridades de los países extranjeros. A las partes interesadas les conviene supervisar el procedimiento para, por un lado, evitar malas prácticas profesionales en la asignación de ofertas de trabajo a las personas que buscan empleo y, por otro, para evitar la precariedad en las condiciones de trabajo.

Los permisos de trabajo de temporada

Hay amplio acuerdo en que la previsión legal correspondiente a los permisos de trabajo de temporada no se adecua a la realidad del trabajo estacional, a pesar de que haya funcionado mejor que la relativa a trabajos susceptibles de convertirse en estables. Además, el procedimiento de aplicación genera problemas adicionales. Más específicamente, dos son las preocupaciones principales.

Los procedimientos de selección de los trabajadores de temporada tienden a favorecer a los procedentes de algunos países en detrimento de otros. Por ejemplo, los trabajadores de temporada procedentes de un país con un potencial migratorio tan importante como Marruecos están infrarrepresentados en comparación con los trabajadores de temporada de países con un potencial migratorio menos significativo, como, por ejemplo, Polonia y Rumanía. Ello podría contribuir a un mayor volumen de migración irregular procedente de Marruecos. Conviene revisar los criterios de selección utilizados para la contratación de los trabajadores de temporada.

Los plazos de los permisos de trabajo de temporada entran en conflicto con los permisos de trabajo temporal. En el caso de los permisos de trabajo de temporada del "tipo A", la duración máxima es de un año renovable, que corresponde al plazo mínimo de un permiso de trabajo temporal. Ello introduce un elemento de doble gestión, y además genera un incentivo para contratar mano de obra extranjera con arreglo al régimen de temporada en lugar de hacerlo con arreglo al régimen temporal, puesto que el trabajo de carácter estacional está exento de algunas cargas sociales. Para evitar la confusión y

restituir el verdadero significado del elemento estacional en los permisos de trabajo de temporada es necesario regular este tipo de permisos de forma que se distingan clara y perfectamente de otros permisos de trabajo temporal en lo que respecta a su duración. Para evitar la duplicación, la duración del trabajo de temporada no debería superar los nueve meses, en un período de doce meses consecutivos, según lo especificado por los contratos del "tipo T". Para resolver la demanda de contratación de mano de obra extranjera por un período superior a los nueve meses, la empresa debería considerar la posibilidad de contratar mano de obra a través de las previsiones establecidas en el contingente anual, que autoriza a los trabajadores a tener un permiso de trabajo temporal.

Además, para generar mejores incentivos para los trabajadores de temporada y satisfacer las necesidades de continuidad de las empresas, la ley debería permitir la posibilidad de utilizar contratos de temporada repetitivos, de manera que una empresa pudiera contratar de una sola vez al mismo empleado para más de una temporada. Tales acuerdos deberían reconocer los servicios del trabajador de temporada como parte de las actividades permanentes de la empresa, con la única diferencia de que el contrato sería explícitamente repetitivo a lo largo de los años, pero nunca con una duración superior a los nueve meses en el transcurso de un año dado. Lo ideal sería que los acuerdos permanentes de este tipo otorgaran al trabajador de temporada el derecho a recibir subsidios de desempleo.

Previsiones generales para la concesión de permisos de trabajo y de residencia

Existe amplio acuerdo en que la actual legislación en materia de permisos de trabajo y de residencia constituye uno de los obstáculos más importantes para hacer posible la normalización del creciente número de inmigrantes irregulares que hay en España.

Aparte de las vías establecidas para la reagrupación familiar y para el ejercicio del derecho de asilo –cuando concurren las correspondientes circunstancias que habilitan para ello–, el único mecanismo claramente establecido para inmigrar en condiciones regulares a España es la obtención de un contrato de trabajo en origen, consiguiendo uno de los permisos de trabajo ofrecidos en el contingente anual. Sin embargo, como ya se ha dicho, el número de inmigrantes que cada año entra en España supera con mucho las previsiones de volumen del contingente anual. En otras palabras, el contingente anual es muy inferior a la demanda nacional de mano de obra extranjera, y sólo canaliza una muy pequeña parte de la inmigración total. La mayoría de los inmigrantes entran por canales irregulares, o, más frecuentemente, lo hacen por vías legales pero devienen irregulares por permanecer en España tras la fecha de expiración de sus visados o por trabajar sin permiso. A estos irregulares hay que añadir los irregulares sobrenidos, esto es, los que no han podido renovar sus permisos y no han abandonado el país.

Es evidente que los mecanismos y medios existentes para el control de entradas y permanencias no consiguen evitar la acumulación de irregulares; y la perspectiva de la situación irregular, a pesar de la precariedad e inseguridad

que frecuentemente entraña, no disuade a un elevado número de aspirantes a trabajar en España. El resultado es una elevada tasa de irregularidad, o, en otras palabras, un importante número de inmigrantes que carecen de un permiso de residencia, de un permiso de trabajo, o de ambos.

La única opción legal que tienen los inmigrantes irregulares que aspiren a normalizar su situación es regresar voluntariamente a su país de origen y solicitar desde allí un empleo en España. Ello se puede hacer acogiendo a las limitadas posibilidades que ofrece el contingente o recurriendo al llamado régimen general, con una oferta de trabajo de un empresario. Hace un par de años se dictaron instrucciones que pretendían cegar esta última vía, dejando subsistente únicamente la del contingente, pero más tarde se debió renunciar a ello, quizá porque algunas sentencias judiciales revocaron resoluciones negativas de permisos de trabajo por esta vía.

En todo caso, la mayoría de los inmigrantes que se encuentran en situación irregular optan por asumir el riesgo que comporta una estancia irregular, seguramente considerando que el riesgo de expulsión no es muy elevado. Las esperanzas de obtener un permiso de residencia y de trabajo, para quienes no cumplen los requisitos necesarios para acogerse a la reunificación familiar, se depositan en la vía de las regularizaciones extraordinarias o en la del arraigo, que se puede solicitar tras un período que oscila entre los tres y los cinco años, dependiendo de las circunstancias de cada caso. Entre tanto, la mayoría se gana la vida trabajando sin permiso, al margen de la legalidad.

Este estado de cosas incentiva la inmigración irregular. Y tanto los inmigrantes como la sociedad y el Estado resultan perjudicados por ella. Los primeros tienen que soportar considerables dosis de incertidumbre, vulnerabilidad y explotabilidad. La irregularidad da lugar a un sinnúmero de abusos y constituye un obstáculo de primera magnitud para la integración social de quienes se encuentran en tal situación. Por su parte, el Estado, además de dejar de percibir los impuestos directos y las cargas sociales correspondientes a los empleos irregulares, pierde el control sobre el número de inmigrantes a los que admite anualmente, puesto que el derecho de solicitar arraigo, tal y como está diseñado actualmente, constituye otra forma de regularización a posteriori. Cualquier persona que consiga quedarse de forma irregular en el país durante un período de tres o cinco años, según los casos, adquiere el derecho a solicitar su regularización. Como es obvio, no hay ningún límite en lo que respecta al número de inmigrantes que pueden acogerse al arraigo. Los únicos beneficiarios reales de la irregularidad son las empresas que la buscan intencionalmente, siempre y cuando consigan pasar inadvertidas. Frecuentemente, aunque no siempre, las empresas que contratan a inmigrantes irregulares pagan salarios inferiores al salario mínimo y, al mismo tiempo, omiten el pago de los costes laborales extrasalariales.

La suma de los elementos mencionados la exigencia de obtener un contrato en origen, los elevados costes relacionados con el retorno voluntario, el temor a no conseguir un contrato de trabajo al regresar al país, el riesgo relativamente bajo de expulsión para los que deciden quedarse de forma irregular en España

y la posibilidad de alcanzar la condición regular tras un período de estancia irregular de tres a cinco años o mediante una regularización extraordinaria— contribuye poderosamente a explicar la persistencia de una elevada tasa de irregularidad.

Reducir significativamente ésta es cualquier cosa menos fácil. Por un lado, es altamente improbable que la mayoría de los inmigrantes irregulares que hay en España decidan abandonar el país, simplemente por no estar dentro de lo que establece la ley. Por otra parte, es evidente que si todos los inmigrantes irregulares presentes en España decidieran regresar a sus países para solicitar permisos desde allí, el contingente anual no sería capaz de absorber siquiera una pequeña fracción de ellos. Y no es en absoluto imaginable que se pueda acabar con ese estado de cosas por la vía de las expulsiones. Lo más probable es que los inmigrantes en situación irregular sigan arriesgándose a permanecer, confiando en poder solicitar el arraigo o acogerse a una regularización extraordinaria.

Además, hay general acuerdo en señalar que las regularizaciones extraordinarias, tal como han sido practicadas hasta ahora, no sirven para acabar con la inmigración irregular, como lo demuestran las experiencias anteriores que se han llevado a cabo en España y en otros países. Por lo tanto, es preciso considerar soluciones alternativas que permitan resolver el problema del creciente número de inmigrantes irregulares que hay en España. En lugar de ofrecer una única solución al problema, el grupo de expertos se inclinó por una serie de medidas interdependientes.

En primer lugar, para acabar con la anomalía que supone la existencia de un elevado número de inmigrantes irregulares que no cumplen los requisitos necesarios para solicitar el arraigo por transcurso del tiempo, hay que considerar mecanismos distintos al del retorno voluntario para la contratación en origen. Hay demasiados inmigrantes irregulares como para que esta fórmula pudiera resultar viable. Una alternativa a la contratación en origen sería la de considerar un régimen especial que extendiera permisos de trabajo a aquellos que acepten ofertas de trabajo que estén certificadas, por ejemplo, por los sindicatos o el INEM.

Otra posibilidad consistiría en extender permisos de trabajo basándose en una contratación completa y no en meras ofertas de empleo; o, en otras palabras, dejar que las empresas contraten a los inmigrantes irregulares que ellos elijan y establecer que, para que el contrato entre en vigor, sean las propias empresas las que deban encargarse de solicitar los permisos de trabajo y de residencia de los trabajadores irregulares. Para evitar el denominado efecto llamada, cada caso debería considerarse por separado, e ir acompañado de una serie de condiciones, como, por ejemplo, estar inscrito en el Padrón municipal. Una tercera alternativa consistiría en extender un permiso de trabajo temporal a aquéllos que están en el país en situación irregular, y verificar si los que disponen de un visado encuentran un empleo. Estas alternativas no son mutuamente excluyentes.

Otra forma de reducir el número de inmigrantes irregulares consistiría en estimular la utilización de algunas disposiciones ya establecidas en la ley. Es posible que muchos de los inmigrantes

irregulares que están en España desconozcan, por ejemplo, su derecho a solicitar el arraigo. Otros se encuentran en una situación irregular por haber caducado sus permisos, y podrían regularizar su situación si se les alentara a ello. Actualmente, las medidas de que se dispone para regularizar a los inmigrantes están infrautilizadas, se coordinan de un modo deficiente y no cuentan con los suficientes recursos para que resulten eficaces a la hora de hacer frente al importante contingente de inmigrantes irregulares que podrían regular su situación. Poner fin a tales ineficiencias sería una forma eficaz de reducir el actual número de inmigrantes irregulares.

Sin embargo, para ello sería fundamental que el Estado también tomara en consideración medidas orientadas a reducir o minimizar la inmigración irregular en el futuro. Esta cuestión se abordará más adelante, cuando se trate de la gestión de la inmigración irregular, en el último capítulo de esta parte de la presente Síntesis Informativa.

Finalmente, pero no por último, parecería conveniente que el INEM desempeñara una función más destacada en la contratación de trabajadores extranjeros no comunitarios; y ello no sólo por lo que hace a la situación de los inmigrantes irregulares. De este modo, facilitar la labor de los sindicatos, las organizaciones patronales y las autoridades responsables de controlar los procedimientos contractuales. Integrar a los trabajadores no comunitarios en el mercado laboral regular es tan importante como evitar que se desenvuelvan al margen de las normas y convenciones que son aplicables al resto de la fuerza de trabajo.

Documentación y procedimientos

Hay amplio acuerdo en que la burocracia relativa a los procedimientos de documentación no ha funcionado satisfactoriamente. Un procedimiento de documentación ineficiente significa que los escasos recursos existentes no se emplean de forma eficaz. Los largos tiempos de espera y los complicados procedimientos de solicitud retrasan la incorporación del inmigrante a la vida económica, lo que supone costes para el inmigrante, para el Estado y para la economía. Muchos de los problemas actuales se han agravado por el aumento del número de inmigrantes ocurrido en los últimos años, pero no cabe duda de que existen no pocos problemas de tipo organizativo. Los procedimientos de solicitud entrañan demasiados pasos, dan lugar a retrasos considerables, no son transparentes y suponen procesos de decisión poco claros. En general, debería mejorarse la totalidad del proceso de documentación.

La diversidad de instituciones públicas involucradas en los procedimientos de documentación constituye un factor que contribuye a las actuales ineficiencias. Tres ministerios –Interior, Trabajo y Exteriores– intervienen en la concesión de permisos y la autorización de entrada al país. Además, estos departamentos se dividen, a su vez, en servicios centrales, periféricos y exteriores, distribuidos en diferentes niveles jerárquicos. Simultáneamente, la totalidad de estos servicios reclutan o contratan a su personal por vías distintas, empleando diferentes criterios de selección.

Los actuales procedimientos también se ven afectados por la escasez de recursos. El rápido aumento del número de los inmigrantes ha hecho que los recursos

humanos y económicos disponibles quedan desbordados. La ausencia de recursos provoca contradicciones en los tratamientos, pudiendo originar diferencias intrarregionales en los resultados de las decisiones adoptadas, además de la probabilidad de introducir una subjetividad no deseable en el proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, también existen problemas de tipo lingüístico. En muchas ocasiones, los inmigrantes y los funcionarios no hablan el mismo idioma. Las administraciones públicas tienen la responsabilidad de facilitar los medios para que la comunicación entre los inmigrantes y los funcionarios públicos sea lo más fluida posible. Ello supone, por ejemplo, facilitar una traducción adecuada siempre que sea preciso.

No hay ningún atajo que permita remediar estas deficiencias más o menos graves. El primer paso consiste en ordenar los procedimientos burocráticos. Por cada impreso o procedimiento burocrático, conviene preguntarse por qué y para qué se precisa tal impreso o procedimiento. Además, siempre que fuera posible, las autoridades responsables deberían estudiar la posibilidad de utilizar medios de contacto alternativos, como servicios telefónicos de gran capacidad para responder a preguntas, resolver dudas y facilitar información, servicios por Internet, procedimientos de solicitud electrónicos, y procedimientos de correo para enviar las solicitudes y los permisos que ya están listos.

Los procedimientos relativos a las renovaciones deberían someterse a una profunda revisión. Despersonalizar al máximo la interacción entre el solicitante y las autoridades permitiría liberar recursos administrativos que podrían desti-

narse a procesar los permisos iniciales, dado que éstos entrañan una mayor complicación.

Una racionalización de estas características también debería incluir la utilización de la actual infraestructura de oficinas para atender mejor a los inmigrantes y a otros ciudadanos. Muchas veces, a los inmigrantes se les asignan comisarías especiales para extranjeros. Ello podría estar justificado en el caso de las admisiones iniciales, pero no parece que lo esté en el caso de las renovaciones, cuando el Estado ya ha procesado y aprobado la documentación original de los inmigrantes. Para mejorar el acceso de los inmigrantes a los centros habilitados para la presentación de solicitudes, las comisarías tradicionales –en la actualidad sólo abiertas a ciudadanos españoles– podrían encargarse de las renovaciones. Por lo que respecta a las renovaciones de los permisos de trabajo, es posible concebir las oficinas de empleo como un punto central, o por lo menos considerar una colaboración similar.

La incapacidad de proporcionar un servicio rápido para las renovaciones contribuye a provocar una saturación en los procedimientos de documentación a medida que el número de inmigrantes va aumentando. De hecho, esa saturación ya se ha producido. Y puede crear un desincentivo para la renovación de permisos, lo que a su vez podría traducirse en un aumento del número de inmigrantes en situación de irregularidad.

Otra medida a tener en cuenta es la posible reorganización de las autoridades que participan en los procedimientos de documentación. Si bien es posible que procesar una renovación exija la participación de tres ministerios, tal vez

se podrían reducir muchos de los elementos burocráticos relacionados con la documentación si se aumentase el nivel de colaboración dentro de la Administración central. Reducir la dispersión de competencias y responsabilidades y centralizar más las relaciones entre la Administración central y los inmigrantes contribuiría a eliminar ineficiencias.

Si se sigue optando por canalizar la venida de inmigrantes por la vía de la contratación en origen, será preciso adoptar medidas encaminadas a mejorar los procedimientos que tienen lugar fuera de las fronteras españolas. El grueso de la inmigración a España procede de un cierto número de países. El establecimiento de oficinas de empleo en algunos de esos países, responsabilizando a dichas oficinas de procesar la documentación inicial requerida para venir a vivir y trabajar en España, podría reducir la presión a que están sujetas las administraciones en ese terreno, tanto en España como en los servicios consulares del extranjero.

Es importante hacer un esfuerzo para resolver o minimizar los problemas lingüísticos, proporcionando suficientes servicios y recursos de traducción e interpretación. Al mejorar la capacidad de comunicación con los inmigrantes procedentes de países de habla no hispana no sólo se mejora la situación de los inmigrantes sino que también se reduce la carga de trabajo de las administraciones, puesto que la barrera lingüística retrasa toda interacción entre el solicitante y el funcionario. Reducir las barreras lingüísticas requiere:

- u Traducir a los idiomas empleados en su respectiva comunidad los documentos administrativos y judiciales que vayan dirigidos a los inmigrantes.
- u Facilitar y traducir folletos infor-

mativos sobre derechos y obligaciones, y distribuirlos en varios puntos de España y en embajadas y consulados en el extranjero, así como en los puestos fronterizos.

También es importante fomentar un alto nivel de competencia lingüística entre el personal que trabaja directamente con inmigrantes, en todas las áreas. Un avance en esta dirección consistiría en crear un grupo de funcionarios ad hoc, procedentes de todos los departamentos competentes, que también poseyeran conocimientos especiales en comunicación e idiomas, respondiendo así en buena medida a la propuesta de la Comisión Europea de crear un servicio europeo de fronteras (COM 2001-672).

Retorno al país de origen

Al abordar la cuestión del retorno de los inmigrantes a su país de origen, destacan dos problemas principales. El primero guarda relación con los inmigrantes que desean regresar a su país de forma permanente por razones personales; por ejemplo, personas que no consiguen ganarse la vida adecuadamente y que, por ello, lamentan haber emigrado. Este grupo a menudo carece de los medios necesarios para regresar a su país. Existen varias maneras de fomentar el retorno voluntario. Un ejemplo es el proyecto piloto organizado por la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y el IMSERSO (Instituto de Migraciones y Servicios Sociales) en diciembre de 2003, que concedía ayuda financiera a los inmigrantes para que pudieran reasentarse en su país de origen. El proyecto piloto demostró que en el futuro existirá una demanda de asistencia permanente de este tipo.

El segundo problema está relacionado con aquellos inmigrantes que desean regresar a su país, aunque no de una forma permanente. La ley vigente no se pronuncia sobre el derecho del inmigrante a la movilidad. La futura legislación en éste área debería considerar la posibilidad de establecer una política global que incorporara medidas orientadas a abordar múltiples necesidades de retorno, y regularizarlas de manera que los inmigrantes temporales no perdieran ninguno de sus derechos al regresar provisionalmente a su país de origen.

La disposición por parte de los inmigrantes de un mayor grado de libertad para ir y venir entre el país de origen y el país de destino podría ser relevante para el desarrollo económico del país de origen. La mayoría de los inmigrantes suelen proceder de países en vías de desarrollo, y una política de retorno más flexible podría resultar muy beneficiosa para éstos, tanto en términos de flujos financieros como de capital humano. Desde la perspectiva de los inmigrantes, conviene recordar que a menudo se ven obligados a dejar atrás a una parte de su familia, cuando no a toda ella. Facilitarles la posibilidad de regresar sin privarles de la posibilidad de reanudar su actividad económica en el país de destino acortaría la distancia entre el inmigrante y sus raíces. Además, la existencia de posibilidades de regreso más flexibles puede aliviar, para los países de destino, coyunturas de incremento del desempleo.

Expulsiones

Por definición, los inmigrantes en situación irregular se exponen a ser expulsados. En la legislación actual, los inmigrantes pueden ser expulsados si cometen infracciones graves o muy graves, o

si han cometido tres infracciones leves. Por ejemplo, se considera infracción grave no estar en posesión de un permiso de trabajo o de residencia válidos. Una infracción muy grave es colaborar en el tráfico de seres humanos. Conviene constatar que existe una importante diferencia entre los dos tipos de infracciones. En el segundo caso, se trata de un ejemplo evidente de actividad delictiva, mientras que el primero es más bien una infracción administrativa. Sin embargo, las consecuencias son las mismas. En la mayoría de los casos, los que corren el riesgo de ser expulsados debido a su condición irregular cumplirían, si pudieran, con lo establecido en la legislación española. Las campañas extraordinarias de regularización que se llevaron a cabo en el pasado proporcionan claros ejemplos de ello. El problema es que no tienen capacidad de elección.

En todo caso, pero máxime teniendo en cuenta lo que antecede, hay que asegurar que las autoridades competentes traten a los que van a ser expulsados con la máxima dignidad y respeto, especialmente cuando se trata de expulsiones motivadas por situaciones de irregularidad. En primer lugar, convendría eliminar la connotación de encarcelamiento asociada con los Centros de Internamiento de Extranjeros, además de asegurar una adecuada asistencia médica y legal a los inmigrantes asignados a tales centros. Ello también es aplicable a los inmigrantes irregulares interceptados en las fronteras. En segundo lugar, las autoridades tienen la obligación de no exponer a los emigrantes que van a ser expulsados a ningún riesgo al llegar a su país de origen, especialmente cuando, como ocurre la mayoría de las veces, los motivos de expulsión no son

comparables con una actividad delictiva. Ello exige, entre otras cosas, evitar la firma de acuerdos de readmisión con Estados que violan los derechos humanos.

Otros problemas relacionados con las expulsiones derivan del modo como se llevan a cabo éstas. La expulsión es una herramienta destinada a combatir la inmigración irregular. Técnicamente, todos los inmigrantes irregulares corren el riesgo de ser expulsados. En la realidad, sin embargo, ello no es así. Es probable que el número de inmigrantes irregulares se sitúe actualmente entre 800.000 y un millón. Pero el número de las expulsiones está a años luz de esas cifras; y, en la mayoría de los casos, se trata de devoluciones en frontera, más que de expulsiones en sentido estricto. Ello indica que el arma de la expulsión se utiliza con un considerable grado de discrecionalidad. En realidad no puede ser de otro modo, por cuanto la expulsión de todos los inmigrantes irregulares que ya están en España resulta impensable tanto desde un punto de vista económico como desde muchas otras consideraciones de diversa índole. En tanto que instrumento extremo para controlar la inmigración irregular, la expulsión sólo puede funcionar si antes se reduce el número de inmigrantes irregulares mediante prácticas distintas a la expulsión. Más adelante se considerarán algunas de las alternativas posibles al respecto.

El empadronamiento

Los padrones municipales se han convertido en la fuente más importante de que se dispone en España para obtener información sobre el tamaño de la población inmigrada y su evolución. El empadronamiento está abierto a todos los inmigrantes, con independencia de

su situación jurídica, y hasta ahora –por lo menos hasta la reforma legislativa de noviembre de 2003– no se ha utilizado para controlar a los inmigrantes irregulares. La inscripción de éstos en el Padrón facilita el acceso a la atención sanitaria y la educación, así como a algunas otras prestaciones, y puede, o podía, servir de prueba cuando se solicita el arraigo. Es, además, el único registro que proporciona información sobre los inmigrantes en situación irregular.

El grupo de expertos mostró su preocupación por la posibilidad de que el Padrón sea utilizado por las autoridades policiales en la lucha contra la inmigración irregular. Muy probablemente, ello lo convertiría en una fuente de información menos completa y fiable de lo que es, además de reducir la confianza entre los inmigrantes irregulares y las instituciones municipales. A efectos de planificación social, es importante disponer de adecuada información acerca de los flujos y los stocks de inmigrantes, tanto de los regulares como de los irregulares, y esa virtualidad se debilitaría si, por temor, los irregulares dejaran de empadronarse. El acceso de las fuerzas de seguridad a los datos padronales debería limitarse exclusivamente a supuestos de persecución de delitos, no de faltas administrativas como la indocumentación; y la legislación debería especificar claramente el tipo de información al que se podría acceder y los mecanismos para hacerlo, respetando en todo caso lo establecido en la legislación protectora del anonimato estadístico.

La gestión de la inmigración irregular

La existencia de un importante stock de inmigrantes irregulares entraña una serie de costes sociales. Los inmigrantes irregulares tienen derecho tanto a la atención sanitaria como a la educación; y no pocas veces tienen acceso a algunas prestaciones sociales. Sin embargo, su condición de irregulares significa por lo general que no contribuyen a la financiación de tales servicios, puesto que no pagan impuestos directos ni contribuyen a la Seguridad Social, como tampoco lo hacen las empresas para las que trabajan, aunque ellos sí pagan impuestos indirectos y contribuyen al crecimiento de la economía. Este estado de cosas repercute negativamente sobre la calidad de los servicios públicos, pudiendo alimentar actitudes xenófobas hacia los inmigrantes en general derivadas de sentimientos de agravio comparativo.

Las situaciones de irregularidad emanan de tres tipos de comportamiento. El más frecuente es la entrada legal en el país con un permiso de estancia temporal, generalmente inferior a 90 días, seguida de la permanencia tras la caducidad del mismo sin haber obtenido una prórroga o un permiso de otro tipo. El segundo consiste en que el inmigrante entra en el país por medios legales y obtiene un permiso válido, pero no lo renueva. El tercero, probablemente el menos frecuente, aunque en absoluto desdeñable, es la entrada en el país de forma irregular. Dado que la mayor parte de los inmigrantes irregulares que hay en España entraron por medios legales, la inmigración irregular se produce más por deficiencias en los controles internos que por controles fronterizos inadecuados. Sin embargo, hasta ahora, tanto el gobierno español como

la Unión Europea, en sus intentos por controlar y frenar la inmigración irregular, han prestado mayor atención al refuerzo de los controles fronterizos y a los mecanismos para interceptar cruces de frontera ilegales.

Parece conveniente abordar el fenómeno de la inmigración irregular a través de un enfoque más integrado que reconozca que los controles fronterizos sólo son uno de los elementos a tener en cuenta para la gestión de la inmigración. Por el contrario, hay que considerar las actividades que se llevan a cabo en tres áreas distintas:

- (1) En el país de origen
- (2) En la frontera
- (3) En el territorio

Actividades en el país de origen

En los países de origen de los inmigrantes es necesario reforzar los procedimientos de solicitud de visados, además de garantizar una tramitación justa y objetiva de dichas solicitudes y de adaptar de forma regular la política de concesión de visados a la situación concreta de cada país. Ello significa analizar de forma constante la situación socioeconómica de cada país de origen, a ser posible con la ayuda de la Unión Europea. En aquellos países en los que hay razones para creer que muchos solicitantes de visado tienen la intención de prolongar su estancia en España, deberían preverse vías de entrada alternativas, por ejemplo, adaptando el contingente anual, o informando acerca de las oportunidades disponibles de trabajo de temporada, u otros mecanismos que puedan satisfacer la demanda de inmigración.

Las disposiciones legales que regulan la concesión de visados no atañen únicamente a España. Desde hace años, tales disposiciones están sujetas a directivas y normas comunitarias, y ello contribuye a su racionalización. Para beneficiarse de una mayor cooperación en este terreno, España, uno de los mayores receptores netos de inmigración de Europa, debería adoptar una actitud más protagonista en lo que respecta al diseño de políticas comunitarias. Para beneficiarse en mayor medida del marco de la Unión Europea, España podría procurar que la cooperación con los países de origen fuera más intensa, con objeto de incrementar la armonización de procedimientos relativos a la solicitud de visados, además de poder compartir recursos consulares.

Por último, conviene recordar que la inmigración económica resulta, ante todo aunque no únicamente, de las importantes diferencias socioeconómicas que existen entre los países de origen y los de acogida. Por tanto, para contribuir a que las políticas de inmigración sean más satisfactorias, es preciso tratar de reducir las diferencias socioeconómicas entre países de origen y de acogida mediante programas de cooperación al desarrollo. España puede hacer más de lo que hace por mejorar las condiciones económicas de algunos de los principales países de origen de sus inmigrantes. Como sucede con la mayor parte de las actividades emprendidas en los países de origen, los esfuerzos resultan más eficaces si se abren amplios canales de participación. Canalizar los programas de desarrollo a través de la Unión Europea puede ser una forma de conseguirlo.

Actividades en las fronteras

Disponer de fronteras y controles fronterizos eficaces es un objetivo común de las políticas de España y la Unión Europea. La inmigración irregular no es un proceso estático. Desde el punto de vista de los intereses de España, es conveniente introducir mecanismos que puedan facilitar la movilidad del personal de los controles fronterizos, de manera que puedan adaptarse a los acusados cambios que se registran en los flujos de inmigración irregular, tanto en los puntos fronterizos del territorio español como en el extranjero. Además, puesto que algunas de las fronteras de España son fronteras externas de la Unión Europea, y ello se aplica especialmente a las cercanas al continente africano, es importante que procuremos beneficiarnos de una mayor cooperación en lo que respecta a la obtención de recursos de la Unión Europea para la gestión de aquéllas.

Al pensar en el refuerzo de los actuales controles fronterizos, es importante reconocer que al igual que hay inmigrantes que entran en el país, también los hay que salen del mismo. Una información más precisa y abundante sobre los flujos de entradas y salidas del país permitiría una mejor comprensión de la magnitud de las entradas legales que acaban convirtiéndose en estancias irregulares, permitiendo con ello un mejor seguimiento de los casos de inmigración irregular a escala nacional. La información también sería útil para el desarrollo y aplicación de políticas en materia de concesión de visados. Actualmente estamos lejos de explotar todo el potencial que brinda la información generada en las fronteras. Para aprovechar mejor esta información, es aconsejable utilizar al máximo sistemas de información modernos.

A la hora de desarrollar controles fronterizos de entrada y de salida conviene no perder de vista que constituyen ante todo una herramienta de seguridad, y que su razón de ser, y su principal función no es gestionar la inmigración. De ahí la importancia de mejorarlos y hacerlos más eficaces. Además, tales controles deberían aplicarse por igual a los ciudadanos extranjeros y a los nacionales, y no discriminar a los inmigrantes.

Actividades en el territorio

Cuando de reducir la inmigración irregular se trata, conviene comenzar por preguntarse por qué el número de inmigrantes irregulares es tan elevado en España. Una de las posibles respuestas aludiría a la existencia en España de una fuerte demanda de inmigrantes irregulares; otra, a las dificultades antes referidas para acceder legalmente al mercado de trabajo español. Sin ellas sería difícil comprender por qué se ha llegado a alcanzar una cifra tan elevada. Y ello, a pesar de que contratar a un extranjero que no disponga de un permiso de residencia y de trabajo válidos constituye una infracción de la legislación española, sujeta a sanción. El hecho de que haya, posiblemente, cerca de un millón de inmigrantes irregulares, la mayoría de los cuales seguramente trabajan, es un claro indicio de que la legislación que proscribe el empleo irregular se aplica de una forma inadecuada, o incluso muy inadecuada.

Ese mismo hecho contribuye a fomentar la inmigración irregular, porque pone de manifiesto que es posible trabajar en situación de irregularidad sin correr grandes riesgos. Lo más probable es que ello afecte tanto a las percepciones de los inmigrantes que desean venir a España como a los demandantes de

mano de obra irregular. Ello altera seriamente la competencia en aquellas industrias donde el trabajo irregular es cada vez más frecuente. A su vez, ello puede invitar a las empresas de ciertos sectores de la economía a recurrir a la contratación irregular a fin de estar a la altura de sus principales competidores, lo que generaría un aumento de la demanda aún mayor.

Una de las prioridades para reducir la incidencia de la inmigración irregular consiste en reforzar los recursos destinados a aplicar las medidas necesarias para desincentivar la contratación de trabajadores irregulares, lo que contribuiría a reducir la demanda de los mismos. Es importante que las empresas de todos los sectores de la economía sean conscientes de los riesgos que la contratación al margen de la ley conlleva, y que la participación en la economía sumergida esté efectivamente sujeta a sanciones. Numerosas experiencias internacionales han demostrado que cuando la responsabilidad por las contrataciones al margen de la ley se sitúa en las empresas que las practican es cuando se observa un mayor avance en la reducción del stock de inmigrantes irregulares. Sin embargo, en España se ha tendido a centrar tal responsabilidad en el inmigrante irregular, en lugar de hacerla recaer sobre las empresas. La inversión de esta tendencia sería probablemente la forma más eficaz de reducir el número de inmigrantes irregulares.

Para combatir la contratación ilegal, conviene recordar igualmente que ambas partes –tanto el trabajador como la empresa– están vulnerando la legislación española. Sin embargo, ambos tienen interés en ocultar su relación, puesto que el hecho de revelarla equivaldría a denunciarse a sí mismos. Es obvio que

si el inmigrante delata a la empresa para la que trabaja se arriesga a ser expulsado. De modo similar, no es probable que ninguna empresa admita que ha contratado a trabajadores al margen de la ley. Por consiguiente, para combatir la contratación ilegal habría que generar incentivos para contrarrestar el interés en ocultar la actividad ilegal. Hay distintas maneras de crear tales incentivos. Así, por ejemplo, un inmigrante podría regularizar su situación si denunciara a la empresa que lo ha contratado de forma ilegal. No cabe duda de que es una opción problemática. Caben otras posibilidades, pero la forma de conseguirlo no es lo que cuenta aquí. A medio plazo, reducir la demanda de trabajadores en situación irregular puede reducir el flujo de inmigrantes irregulares que se ven obligados a aceptar contratos ilegales para poder sobrevivir.

Otra importante parte del problema tiene que ver con sectores, un tanto especiales, cuyos puestos de trabajo son predominantemente ocupados por mujeres inmigrantes, generalmente en situación irregular. El primero de tales sectores es el servicio doméstico. Hoy en día, la mayor parte de las familias españolas que disponen de servicio doméstico no pagan los costes laborales extrasalariales relativos a sus empleados. En algunos casos es posible que ello se deba a que el simple hecho de intentarlo les resulta demasiado complicado. Desarrollar un marco especial que regule este sector, ya sea mediante un sistema de seguros, o a través de normas más sencillas y transparentes destinadas a regularizar a los empleados del servicio doméstico, podría traducirse en una significativa reducción de la contratación irregular en este sector. Otro sector caracterizado por altas tasas de irregu-

laridad es el representado por las trabajadoras del sexo. Esta última categoría es especialmente problemática, ya que la prostitución no es una actividad laboral reconocida. Para llevar a cabo mejoras en este terreno y contrarrestar la incidencia del tráfico de personas, la legislación debería clarificar el estatus legal de esta actividad, de manera que estuviera sujeta a las leyes del mercado laboral.

La mayoría de las normas relativas a la contratación ilegal son competencia de departamentos de la Administración que no se encargan directamente de la inmigración. Para conseguir mejoras en este área es preciso ampliar el alcance de la cooperación interministerial, de forma que también incluya a los departamentos que no son directamente competentes en la aplicación de políticas en materia de inmigración, pero que son responsables del cumplimiento de las leyes y disposiciones reglamentarias relativas a la actividad económica de las empresas y del mercado laboral en general. En consecuencia, sería tan conveniente como útil empezar a considerar la inmigración irregular más como un problema que resulta del mal funcionamiento de un conjunto de políticas generales que como un problema generado por políticas de inmigración ineficaces.

La segunda respuesta a la pregunta antes planteada, relativa a la elevada tasa de irregularidad en España, es que los procedimientos de admisión al país no funcionan según lo previsto. Tal y como se apuntaba anteriormente, las previsiones del contingente anual y el volumen de la inmigración efectivo discrepan clamorosamente. Cabría pensar que la solución más evidente para que la inmigración regular predomine sobre la irregular consistiría en armonizar las previsiones de volumen del contingente

anual con la demanda nacional de mano de obra extranjera. Sin embargo, teniendo en cuenta que los resultados conseguidos hasta ahora en lo que respecta a la implementación del contingente anual no han sido muy satisfactorios, no podemos esperar que el hecho de aumentar las previsiones de volumen del contingente anual vaya a resolver este problema, salvo que tengamos la seguridad de que se pueden solucionar algunos de los problemas de implementación de los contingentes anuales. Sin embargo, aun en el caso de que se resolvieran los problemas que afectan al contingente anual, no conviene descartar la necesidad de buscar soluciones alternativas.

Una de las razones por las que resulta tan difícil promocionar el contingente anual es que las empresas exigen un alto nivel de flexibilidad en lo que respecta a la contratación de sus empleados, y que muchas de ellas prefieren tener un mejor control a la hora de seleccionar al candidato apropiado que el ofrecido por los procedimientos del contingente anual. Este tipo de flexibilidad será muy difícil de conseguir siempre que la contratación se lleve a cabo en el extranjero y siempre que el Estado intervenga en el proceso de contratación.

El requisito recientemente introducido de disponer de un visado de trabajo representa una manera de incrementar la flexibilidad contractual. Sin embargo, los criterios para obtener dicho visado son muy poco claros, y siguen dejando a la empresa al margen de una parte considerable del proceso de selección. Además, el número de visados de trabajo depende de criterios definidos por las necesidades sectoriales. Es muy difícil que las empresas puedan influir individualmente en tales previsiones. Por

último, la capacidad de influencia de las empresas españolas sobre quién cumple los requisitos para obtener un visado de trabajo es muy limitada, cuando no inexistente.

El problema es que la mayoría de las previsiones actuales dependen de la capacidad de la Administración para evaluar las necesidades contractuales de mano de obra extranjera. Esta demanda resulta sumamente difícil de prever; y, por lo general, para cuando las pautas se han hecho evidentes, ya es demasiado tarde para intervenir. A su vez, el número de personas que hay en el país afecta al mercado de trabajo y a la economía en general. Esto significa que el rendimiento de los mercados de trabajo depende del volumen de la inmigración y no al contrario, que es lo que presuponen las políticas actuales. Dejar que sean las necesidades contractuales las que determinen las necesidades en materia de inmigración es ineficaz y erróneo. En el peor de los casos podría incluso llegar a perjudicar al crecimiento económico, creando anomalías de competencia en el mercado de trabajo.

Al diseñar procedimientos para satisfacer la demanda de inmigrantes sin tener en cuenta las necesidades contractuales, resulta útil considerar unas previsiones de volumen de inmigración que satisfagan una necesidad general en términos de población y de capital humano, junto con ciertas consideraciones sobre el volumen global de la fuerza de trabajo, los recursos económicos y humanos necesarios para atender e integrar a los inmigrantes, los niveles de desempleo, el crecimiento del mercado de trabajo, y algunas otras variables.

La evaluación de esta necesidad debería traducirse en un objetivo de inmigración general explícito. Así, cabe suponer que en el año 2003, por ejemplo, la inmigración habrá supuesto una inyección de entre 100.000 y 200.000 personas en la fuerza de trabajo. Este objetivo de inmigración no debería incluir la inmigración resultante de la reagrupación familiar y de las solicitudes de asilo, dado que éstas se rigen por derechos generales y dependen de acontecimientos ajenos al control del Estado, al igual que sucede con otras circunstancias especiales reconocidas por la ley vigente.

Un enfoque proactivo en la política de admisiones permitiría acabar con un estado de cosas en el que la mayor parte de la inmigración es incontrolada, en el sentido de que los permisos de trabajo tienden a producirse a través de las previsiones especiales del llamado régimen general y los de residencia a través del arraigo tras una estancia irregular de entre tres y cinco años. Esto significa que el objetivo de la inmigración anual debería ser mucho más generoso que el objetivo fijado por el contingente anual. Este planteamiento difiere radicalmente de las previsiones actuales, según las cuales el Estado facilita oportunidades de inmigración a través de contratos fijos sobre los que no tiene ningún control o únicamente un control limitado.

El hecho de fijar un objetivo de inmigración anual, a partir de un conjunto de macroindicadores desligados de las necesidades presentes en el micronivel del mercado de trabajo, significa que el Estado debería hacer posible el acceso de una población inmigrante, en lugar de contratar a mano de obra inmigrante. Para evitar interferir en la contratación llevada a cabo entre una empresa

y los inmigrantes seleccionados de este modo, es necesario proporcionar a los inmigrantes económicos admitidos de esta manera un permiso de trabajo general que les permita aceptar cualquier trabajo que puedan conseguir una vez que hayan sido seleccionados para emigrar a España.

Al considerar procedimientos de admisión proactivos, sería conveniente desarrollar un conjunto de criterios de selección para contratar a los inmigrantes. Tales criterios de selección podrían establecer previsiones basadas en las competencias requeridas en cada momento, en la posesión de determinados conocimientos culturales y lingüísticos, o en los niveles de educación alcanzados.

Conviene aclarar, por último, que los objetivos de intensificar la lucha contra la contratación irregular y de desarrollar procedimientos de admisión proactivos no se excluyen mutuamente.

Segunda parte: Inmigración e integración

Políticas y medidas orientadas a la integración de los inmigrantes

Que la integración social de los inmigrantes constituye un elemento esencial para una gestión satisfactoria de la inmigración es cuestión que no suscita dudas. Por ello puede resultar sorprendente, al menos a primera vista, que las leyes españolas en materia de inmigración apenas se pronuncien sobre cómo llevarla a cabo. Ello no significa que no existan iniciativas de integración, sino que éstas se producen en gran medida al margen de la legislación vigente.

No faltan, desde luego, razones que expliquen la inexistencia de una política nacional de integración. Por un lado, la realidad de la inmigración en España es muy heterogénea. Las necesidades de la población inmigrada varían considerablemente de una Comunidad Autónoma a otra y entre los distintos municipios; y tales necesidades se pueden interpretar de muy diversas formas. Por otra, la mayor parte de las competencias relevantes a efectos de integración corresponden a las Comunidades Autónomas y a los municipios, y no al Estado central.

Ello no obstante, podría considerarse la conveniencia de formular objetivos de integración de carácter general. Y convendría diseñar mecanismos para evitar que diferencias locales resulten en un déficit de integración. El Estado también podría contribuir a proporcionar claridad normativa respecto de los estándares exigibles en materia de integración. Y tal vez debieran asignarse responsabilidades más claramente definidas a las instituciones de ámbito local, así como recursos económicos adecuados para poder hacer frente a las exigencias relativas a la integración de la población inmigrada. Asimismo, se debería establecer la amplitud de las responsabilidades de las administracio-

nes locales en la materia, de modo que ninguna pudiera abstenerse de poner los medios necesarios para integrar a sus inmigrantes.

Tal y como se ha mencionado en la Primera Parte de esta Síntesis Informativa, la situación jurídica de los inmigrantes es requisito previo para que la integración pueda producirse de forma satisfactoria.

Independientemente de la intensidad de cualquier iniciativa de integración, los inmigrantes irregulares seguirán quedando excluidos de ciertas esferas de la sociedad hasta que no vean regularizada su situación. Por consiguiente, las políticas de integración deberían tomar como punto de partida las previsiones legales que regulan la condición legal de los extranjeros. Una vez que la condición legal de los inmigrantes se haya normalizado, podrán emprenderse actividades orientadas a facilitar su mayor integración en la sociedad.

Llegada y acogida

Por lo general, cuando un inmigrante llega a un nuevo país desconoce muchas de las cosas que el ciudadano corriente da por sentadas. Algunas de ellas son muy sencillas: dónde encontrar alojamiento, cómo inscribir a sus hijos en la escuela, qué documentos hay que presentar, adónde puede acudir para aprender el idioma y qué derechos tiene. Además, la mayoría de los inmigrantes disponen de escasos recursos económicos. Por consiguiente, como primer paso en la integración de los inmigrantes o, más específicamente, para facilitarles las condiciones necesarias para una mayor integración, es esencial establecer unos servicios eficaces dirigidos a los recién llegados. Para empezar, es necesario desarrollar

una estrategia general destinada a acoger a los nuevos inmigrantes. Dicha estrategia no debería constituir un proceso unidireccional. En otras palabras, tanto los inmigrantes recién llegados como las administraciones públicas deberían asumir una serie de obligaciones. Para los inmigrantes se trataría de una experiencia de aprendizaje, mientras que para las administraciones representaría una oportunidad de informar y orientar a los inmigrantes en áreas que se consideran importantes. La puesta en práctica de una estrategia de tales características debería ser responsabilidad de las autoridades locales. Dicha estrategia debería comprender cuando menos lo siguiente:

- u Los derechos y las obligaciones que los inmigrantes necesitan conocer, incluyendo información acerca de los distintos pasos legales para regularizar su estancia y participación en la actividad económica, así como los procedimientos necesarios para inscribirse en el registro municipal (empadronamiento).

- u Información para encontrar alojamiento, y acerca de los trámites que ello conlleva.

- u Enseñanza de la lengua, cuando sea necesario.

- u Formación profesional.

- u Información para inscribir a sus hijos en la escuela, así como acerca de los derechos y obligaciones con ello relacionados.

- u Información para acceder a la atención sanitaria, así como acerca de los derechos y obligaciones que conlleva el disfrutar de tales servicios.

- u Información sobre costumbres y normas locales.

- u Información sobre prácticas, costumbres, reglas y normas del mercado laboral, y sobre sus derechos y obligaciones como trabajadores y/o empleadores.

- u Información sobre principios constitucionales básicos.

Para organizar los distintos aspectos de esta estrategia, sería conveniente delegar los servicios, o su coordinación, en un organismo o centro específico, y garantizar su visibilidad asignándole un emplazamiento físico. Algunas experiencias extranjeras –como la del Centro para la Inmigración, Integración y Participación de Rotterdam, entre otras muchas– podrían servir de ejemplo para constituir centros de tales características.

Por lo que hace a la acogida de los inmigrantes recién llegados, es importante no distinguir entre inmigrantes regulares e irregulares. Los inmigrantes irregulares están más expuestos a distintos tipos de abusos. Un centro de servicios de este tipo podría desempeñar una importante función a la hora de reducir tales problemas. Además, los inmigrantes irregulares tienen derecho a la atención sanitaria y a la enseñanza primaria, aunque es posible que lo desconozcan. Por lo tanto, toda iniciativa dirigida a los inmigrantes recién llegados debe estar claramente desligada de las competencias y funciones de las autoridades responsables del cumplimiento de los requisitos relativos a la condición legal de los extranjeros en España.

Los trabajadores de temporada constituyen un grupo especial de recién llegados. Si bien presentan características peculiares, puesto que por definición su estancia será breve, es muy posible que experimenten problemas si la empresa que los ha contratado no ha cumplido con lo dispuesto en el contrato original. Además, en ocasiones, las fuertes concentraciones de inmigrantes de temporada que a veces se registran en determinadas zonas pueden tener un impac-

to considerable tanto sobre los servicios como sobre la vida cotidiana en pequeñas localidades. Por lo tanto, es conveniente que la estrategia que tenga por objeto a los inmigrantes recién llegados también incluya apartados relativos a los trabajadores de temporada, tales como:

- u Inspeccionar y revisar las condiciones del alojamiento a ellos destinado antes del inicio de cada campaña.
- u Reforzar los recursos humanos necesarios para garantizar que se prestan servicios eficaces a una población que ha crecido como consecuencia de la presencia de trabajadores de temporada, prestando especial atención a las necesidades de este tipo de trabajadores, incluyendo la atención sanitaria.
- u Ofrecer un cierto nivel de seguridad y continuidad a los trabajadores de temporada (consúltese la sección anterior sobre trabajadores de temporada).

Empleo

Tal vez la variable más importante para conseguir una integración satisfactoria sea disponer de un empleo regular. Actualmente, en comparación con otros países europeos, la mayoría de los inmigrantes que hay en España parecen desenvolverse razonablemente bien en el mercado laboral. Su tasa de participación tiende a ser más elevada que la que presentan en países con una fuerte tradición de inmigración. Pese a ello, existen importantes problemas. Muchos inmigrantes se ven obligados a trabajar en condiciones de irregularidad. Aunque seguramente la mayoría de ellos considere que es preferible trabajar en la economía sumergida a no hacerlo en absoluto, el trabajo irregular no constituye una buena base para una integración satisfactoria. Para poder afirmar que los inmigrantes se han inte-

grado adecuadamente en el mercado de trabajo es preciso encontrar soluciones para el amplio contingente de inmigrantes que trabajan de forma ilegal.

Por lo que hace a la situación laboral de los inmigrantes, también es importante prestar la debida atención a las consecuencias de la segmentación de los mercados de trabajo. Una integración laboral satisfactoria de los inmigrantes requiere que éstos no sólo puedan aspirar a conseguir empleos en los sectores ocupacionales que más dificultades experimentan para atraer a trabajadores autóctonos. Muchos inmigrantes están cualificados para desempeñar puestos de trabajo de nivel superior a los que se ven obligados a aceptar. Entre las varias razones que contribuyen a ese desajuste entre la cualificación del trabajador y la del puesto de trabajo se cuentan, en muchos casos, el deficiente conocimiento del idioma, el no reconocimiento de los títulos educativos obtenidos, los prejuicios y la discriminación en sus muchas formas. Por consiguiente, para incrementar la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo, hay que avanzar en tres áreas principales:

- (1) Facilitar el acceso a un puesto de trabajo
- (2) Eliminar la discriminación
- (3) Combatir la contratación ilegal

Para promover iniciativas en estas áreas, las autoridades responsables, con la asistencia y estrecha colaboración de las administraciones locales, deberían considerar la conveniencia de:

- u Facilitar formación lingüística cuando sea necesaria.
- u Reforzar los recursos para la concesión y renovación de los permisos de trabajo y de residencia.
- u Proporcionar formación profesio-

nal para facilitar la movilidad social.

- u Desarrollar acuerdos bilaterales con los países de origen para el reconocimiento de las cualificaciones educativas, así como para simplificar los trámites para el mismo.

- u Combatir la discriminación, explotación y contratación ilegal, reforzando la aplicación de las normas vigentes en su contra.

Vivienda

La normalización de la situación de los inmigrantes exige que éstos puedan tener acceso a una vivienda digna. Pero, con ser ello importante, no basta con facilitar el acceso al alojamiento; la concentración de inmigrantes en determinadas zonas o barrios puede generar segregación entre éstos y los ciudadanos autóctonos. Puede afirmarse que la existencia de viviendas en malas condiciones, concentradas en vecindarios deteriorados, ocupados en una elevada proporción por inmigrantes, milita en contra de los esfuerzos por integrar a los inmigrantes. Sin embargo, no resulta fácil evitar que se produzcan situaciones de este tipo. A menudo, los inmigrantes disponen de escasos recursos. Por lo tanto, su capacidad de acceder a una vivienda adecuada suele ser limitada. En España, el mercado de la vivienda funciona según criterios de mercado, y el alza extraordinaria que el precio de la vivienda ha experimentado en los últimos años hace que el acceso a la vivienda resulte difícil incluso para una gran parte de la población autóctona.

Las tendencias actuales apuntan hacia una creciente segregación. De ello pueden resultar importantes repercusiones. Así, por ejemplo, la segregación residencial se traduce en una educación segregada; en determinados lugares, la

lengua del país receptor puede llegar a convertirse, de facto, en una lengua minoritaria. Cuando esto ocurre, muchos autóctonos optan por llevar a sus hijos a otras escuelas o por mudarse a otra zona, lo que reduce en una mayor segregación. Ciertas Comunidades Autónomas ya están experimentando el tipo de segregación que acabamos de mencionar, hasta el punto de que algunos municipios han tenido que adoptar procedimientos especiales para llevar alumnos a escuelas de barrios distintos al suyo, de modo que se consiga un mayor equilibrio en su distribución.

Otra consecuencia de la segregación reside en el hecho de que los inmigrantes de segunda generación que crecen en espacios segregados heredan los problemas de integración que han sufrido sus padres. La segregación empobrece su educación, reduce sus habilidades lingüísticas y, con ello, sus futuras oportunidades de competir en el mercado laboral. Cuando la segregación está presente, la interacción entre el inmigrante y la población autóctona se debilita, pudiendo agrandar las diferencias entre los dos grupos. Una interacción limitada es caldo de cultivo para la xenofobia. Existen, en suma, buenas razones para invertir mayores recursos en políticas orientadas a contrarrestar la segregación que deriva de un difícil acceso a la vivienda. La cuestión es cómo conseguirlo.

La escasez de viviendas a precios asequibles, tanto en el mercado de la vivienda en propiedad como en el mercado de alquiler, es especialmente aguda en las grandes áreas metropolitanas, donde los inmigrantes tienden a ser más numerosos que en otros lugares. Paralelamente, la vivienda subvencionada está experi-

mentando un declive o, como mínimo, no crece con la misma rapidez que la demanda.

Otro obstáculo que frecuentemente se opone en el acceso a la vivienda es la discriminación. No pocos inmigrantes que consiguen ganarse la vida encuentran, sin embargo, grandes dificultades para acceder a una vivienda de alquiler porque existen propietarios que se lo niegan. Además, suele ser habitual que muchos inmigrantes carezcan de los recursos o medios necesarios para pagar la fianza o depósito inicial que muchos propietarios solicitan al arrendar una vivienda. Así, aun cuando exista vivienda disponible, es posible que los inmigrantes tengan dificultades para acceder a ella.

Para que la población inmigrada disfrute de mejores posibilidades de acceso a una vivienda y pueda sustraerse a prácticas discriminatorias, es importante que los municipios cuenten con recursos suficientes para garantizar el mantenimiento de estándares mínimos en relación con la vivienda, los servicios asociados y el espacio dedicado a las actividades de ocio. De este modo se evitará que vecindarios con un alto porcentaje de inmigrantes dejen de ser atractivos para la población local. Para ello también se precisa una buena mezcla geográfica entre la vivienda subvencionada y otros tipos de acuerdos relacionados con la provisión de una vivienda.

Ahora bien, conseguir una buena mezcla geográfica dista de ser fácil, y resulta más fácil aumentar el número de viviendas subvencionadas mediante la construcción de nuevos edificios. Sin embargo, esta opción podría conducir a una mayor segregación, puesto que las grandes áreas residenciales resultan más económicas de proyectar que las

pequeñas. Para impedir que esto suceda, se pueden construir viviendas subvencionadas en barrios que ya están funcionando, a través de la compra de inmuebles y su transformación en viviendas subvencionadas. Para conseguirlo, tal vez deba considerarse la necesidad de crear empresas públicas con participación municipal que asuman la adquisición, el mantenimiento y la administración de las propiedades destinadas a viviendas subvencionadas. También es posible crear organismos públicos que se encarguen de reunir viviendas de propietarios particulares contra una garantía de alquiler. Los servicios de este tipo podrían incluir medidas para ayudar al inquilino potencial a satisfacer el pago del depósito inicial exigido por el propietario.

A largo plazo, y a fin de evitar la especulación, es importante mantener una cierta separación entre las viviendas subvencionadas y el resto del mercado inmobiliario. Las viviendas subvencionadas deberían estar principalmente sujetas a acuerdos de alquiler para aquéllos que carecen de medios suficientes para comprar o alquilar una en el mercado abierto. En otras palabras, los inmigrantes no deberían ser los únicos en beneficiarse de este tipo de acuerdos. Algunos ejemplos de buenas prácticas en este área los ofrecen los programas desarrollados en Madrid por Provienda y en Barcelona por Sodepau.

Educación

La legislación española establece que todos tienen el derecho y la obligación de cursar la enseñanza primaria, y ello incluye a los inmigrantes y sus hijos, con independencia de su situación jurídica. Sin embargo, no existe ninguna garantía de que todos reciban la educación

en las mismas condiciones. Como ya se ha indicado, un primer obstáculo para disfrutar de las mismas oportunidades de educación deriva de la creciente concentración de estudiantes de origen inmigrante en determinadas áreas. Ello repercute negativamente en el proceso de aprendizaje y somete a la integración a una dura prueba. Además, y en respuesta a tales desarrollos, muchos padres autóctonos optan por cambiar de escuela a sus hijos, generalmente para llevarlos a centros privados. El resultado es una mayor concentración de alumnos inmigrantes en algunas escuelas de determinadas áreas, y de ello probablemente se resienta la calidad de la educación.

Para contrarrestar las tendencias que redundan en deterioro de la educación para los alumnos inmigrantes, es necesario considerar la aplicación de medidas que hagan posible una mejor mezcla de estudiantes inmigrantes y autóctonos. Ello puede implicar la necesidad de revisar los criterios hasta ahora utilizados de asignación de alumnos a las escuelas sostenidas con fondos públicos, en particular el de cercanía al centro escolar. Tal vez sea necesario crear comisiones para controlar el proceso de matriculación, a fin de conseguir una mayor distribución de los alumnos en diferentes centros. También es importante no sobrecargar de forma excesiva a las escuelas públicas. Los centros de titularidad privada que reciben una financiación pública –los denominados centros concertados– deben compartir en mayor medida la responsabilidad de aceptar alumnos inmigrantes en las mismas condiciones que las escuelas públicas, incluyendo la obligación de admitir a nuevos estudiantes una vez iniciado el año académico.

Otro obstáculo que rebaja la calidad de la educación es la escasez de recursos necesarios para satisfacer las necesidades concretas de los hijos de los inmigrantes. Un nivel deficiente de conocimiento de la lengua, unos conocimientos distintos o insuficientes acerca del entorno, la incorporación de los alumnos a mitad del curso escolar, un pobre conocimiento del sistema educativo y del entorno social: todo ello exige una atención especial, pero las escuelas a menudo carecen de recursos suficientes para proporcionarla.

La capacidad para abordar estas necesidades especiales depende de los recursos de cada centro educativo, incluidos sus recursos humanos. Esas carencias pueden deparar importantes desigualdades en la calidad educativa que ofrecen las escuelas. Además, los padres de niños inmigrantes no suelen participar en las actividades y reuniones de los centros educativos, frecuentemente porque desconocen cuáles son sus obligaciones y responsabilidades en la formación educativa de sus hijos en el sistema español. Ello plantea dificultades adicionales para los centros en sus esfuerzos por proporcionar soluciones educativas a los hijos de los inmigrantes.

Existen buenas razones para destinar más recursos a resolver las necesidades especiales de los inmigrantes en el ámbito de la educación. A medio y largo plazo, el hecho de que los inmigrantes reciban una educación de inferior calidad puede traducirse en diferencias sociales y educativas entre la población autóctona y la inmigrada, poniendo en desventaja a esta última para proseguir hacia más elevados niveles educativos o para ingresar en el mercado de trabajo y desenvolverse satisfactoriamente en él.

Se trata de un grave problema. Un informe sobre la situación educativa de la población inmigrada elaborado en el año 2003 por el Defensor del Pueblo denunciaba la situación existente, así como la falta de iniciativas para remediarla. Para satisfacer las necesidades específicas de los estudiantes inmigrantes se debería desarrollar una estrategia que contemplara la incorporación de un mayor número de profesores y mediadores culturales, así como la adquisición de materiales especiales para contrarrestar las desventajas de los alumnos inmigrantes y garantizar que tanto los estudiantes inmigrantes como los nativos progresan al mismo ritmo que los de escuelas con una menor presencia de inmigrantes. De particular importancia es intensificar la formación lingüística de aquellos que tienen una lengua materna distinta de la utilizada como vehículo de la enseñanza. También podría ser necesario revisar los requisitos de formación de los profesores. Para poder hacer frente al cambiante contexto social y a las crecientes diferencias culturales, los profesores y los responsables educativos deben disponer de un cierto grado de formación intercultural.

Para que los alumnos inmigrantes puedan integrarse mejor en las actividades educativas, es primordial que ellos y sus padres reciban información adecuada sobre los derechos y obligaciones inherentes a la enseñanza primaria. Las campañas informativas desarrolladas a tal efecto deberían tener en cuenta la diversidad de la población inmigrada; en particular, es esencial que se lleven a cabo en las principales lenguas habladas en el seno de la misma. Dado que la participación de los padres es importante para la formación educativa de sus hijos, tales campañas también deberían considerar el papel que desempeñan los

padres en la educación. Fomentar y alentar la participación de los padres en las actividades escolares podría ayudar a resolver muchas de las dificultades que experimentan los hijos de los inmigrantes.

Reunificación familiar

La reunificación familiar es una de las pocas políticas de inmigración sobre las que existe legislación de la Unión Europea. Por consiguiente, España debe atenerse a las normas comunitarias relativas a la gestión de la reunificación familiar. Existe general acuerdo acerca de la importancia de la reunificación familiar para conseguir la integración de los inmigrantes, por la estabilidad social que proporciona, contribuyendo a aliviar algunas de las tensiones sociales que a veces surgen cuando los inmigrantes vienen sin su familia.

Numerosas experiencias de ámbito local han puesto de manifiesto que la probabilidad de que se produzcan fricciones sociales entre segmentos de la población local y segmentos de la extranjera es mayor en áreas con un elevado número de inmigrantes que han venido sin familia. Éstos frecuentemente habitan viviendas de alquiler saturadas y compiten con la comunidad local en el acceso a los recursos destinados a las actividades de ocio. Por ello, la estrategia seguida por algunos municipios con elevadas proporciones de inmigrantes de fomentar la reunificación familiar como medida para reducir los conflictos entre los inmigrantes y la población local se ha traducido en una disminución considerable de las tensiones iniciales.

Dado que la reunificación familiar constituye una práctica que disfruta de reconocimiento internacional y que contri-

buye a la integración y mitiga los conflictos, hay buenas razones para promoverla como estrategia general. Para ello, es necesario simplificar los procedimientos administrativos y reducir la burocracia en torno a la expedición de permisos para poder traer a la familia. Una medida que podría contribuir a agilizar el proceso consistiría, por ejemplo, en revisar los requisitos relativos a la duración de la residencia previa a la solicitud, así como la documentación sobre las características de la vivienda. Las administraciones locales también pueden contribuir al proceso expidiendo certificados de vivienda para adjuntar a la solicitud de reunificación familiar. Además de las mejoras burocráticas, otra medida que podría fomentar la reunificación familiar consistiría en proporcionar información a los inmigrantes regulares sobre cómo tramitar la solicitud y cumplir con los requisitos necesarios.

Inclusión legal

La ausencia de inclusión legal generalmente anula cualquier esfuerzo de integración, puesto que el reconocimiento legal acostumbra a ser un requisito previo para tener acceso a los distintos servicios ofrecidos por la sociedad. Salvo algunas excepciones, todas las cuestiones tratadas en la Primera Parte de esta Síntesis Informativa resultan básicas para lograr una integración más eficaz de la población inmigrada.

La inclusión legal es esencial para el ejercicio de los derechos y para el cumplimiento de las obligaciones. Por regla general, los inmigrantes están sujetos a las mismas obligaciones que los ciudadanos autóctonos. Sin embargo, el Estado disfruta de poderes discrecionales en lo que hace al reconocimiento de

derechos, y ello puede generar exclusión. El reconocimiento de derechos es uno de los pilares básicos de la integración. En la medida en que el Estado no reconozca a los inmigrantes los mismos derechos que a los ciudadanos autóctonos, la integración sólo podrá ser parcial. Las limitaciones de los derechos políticos y sociales de los inmigrantes hacen a éstos más vulnerables en su interacción diaria con la sociedad e institucionalizan diferencias entre los inmigrantes y los demás ciudadanos. Como antes se ha dicho, ello puede menoscabar su posición en el mercado de trabajo, contribuyendo al subempleo, al empleo no declarado y a la precariedad; o puede resultar en diversas formas de marginación, con importantes repercusiones para el conjunto de la sociedad. Por consiguiente, la normalización de la situación de los inmigrantes constituye, y debe verse como, un bien público que beneficia a los inmigrantes y a los ciudadanos autóctonos por igual.

Los inmigrantes también están en desventaja con respecto al poder e influencia políticos, ya que normalmente no tienen derecho al voto. Ello reduce su capacidad de influir directamente en las políticas que les conciernen. Si los inmigrantes disfrutaran de la oportunidad de expresar democráticamente sus preferencias, se harían más corresponsables de la sociedad en la que viven, lo que redundaría en un mayor grado de integración. Los inmigrantes ya representan una proporción importante de la población total de España, y esa proporción está llamada a crecer. No parece aceptable mantener a un porcentaje elevado de la población al margen de decisiones colectivas que afectan a su futuro. Más razonable parece asignar a los inmigrantes una función más institucional en la conformación del debate político.

Negarles este derecho resulta dudosamente democrático.

Ampliar la democracia a través del reconocimiento del derecho de voto a los inmigrantes requiere una previa reflexión sobre los requisitos exigibles, sobre todo los relativos a la duración de su presencia en el país y al tipo de permiso de residencia que poseen. Sin duda resulta razonable vincular el derecho de voto a la duración de la residencia. También cabe graduar el tipo de elecciones en el que podrían participar. A largo plazo, se debería aspirar a que muchos inmigrantes pudieran participar en las elecciones generales, alentándoles a solicitar la nacionalidad española y considerando la posibilidad de extender este derecho a los residentes permanentes. Mientras tanto, para compensar el déficit democrático que conlleva la ausencia del derecho de voto para una parte de los inmigrantes, sería necesario apoyar la creación de asociaciones y organizaciones que pudieran actuar como representantes o vehículos de influencia de la población inmigrada.

Inmigración y opinión pública

En cualquier sociedad, uno de los obstáculos más importantes que existe para la integración de los inmigrantes puede ser la percepción que de ellos tiene la población. En efecto, la situación de los inmigrantes depende, entre otras cosas, de su imagen. Y ésta puede verse desfavorablemente afectada por la tendencia a relacionar a los inmigrantes con problemas y acontecimientos de cariz negativo. En toda sociedad de inmigración se producen acontecimientos negativos que pueden relacionarse con los inmigrantes; ello parece inevitable. Sin embargo, la gama de acontecimientos positivos que resulta de la inmigración

es sin duda mucho más extensa. Pero seguramente el valor mediático de las facetas positivas es reducido en comparación con el posible impacto de las negativas. Siempre habrá aspectos de la inmigración que son percibidos negativamente por diversos segmentos de la sociedad, pero ello en ningún modo implica que aquélla representa un problema. La tendencia a relacionar a los inmigrantes con acontecimientos negativos entraña el riesgo de convertirse en una profecía que se cumple a sí misma; en otras palabras, el hecho de ver la inmigración como un problema puede terminar por convertirla en un problema.

Evitar que se generen estereotipos resulta prácticamente imposible. Sin embargo, es posible, e importante, no potenciarlos con información errónea, fomentando en su lugar una imagen más equilibrada y justa de los inmigrantes. Muchas imágenes negativas son producto de una falta de información. Para muchos ciudadanos, las imágenes sobre la inmigración no derivan tanto de la experiencia como de las opiniones de los amigos o de la información proporcionada por los medios de comunicación. La mayoría de los ciudadanos no conocen personalmente a inmigrantes, ni saben mucho de los países de los que proceden –cuando no tienen visiones estereotipadas de los mismos–; y, casi con toda seguridad, a sus amigos les ocurre lo mismo. Por consiguiente, es probable que buena parte de los ciudadanos obtengan su información sobre la inmigración y los inmigrantes a partir de los medios de comunicación.

Lamentablemente, es fácil que éstos tiendan a hacerse eco con frecuencia de acontecimientos o sucesos desgraciados, o de situaciones conflictivas, aunque sólo sea por la simple razón de que

unos y otras suelen ser más noticiosos que el trabajo ordinario y la vida cotidiana. No sería justo culpar de ello a los medios de comunicación. Pero un mejor conocimiento de las múltiples contribuciones que los inmigrantes hacen a la sociedad receptora permitiría que los ciudadanos se forjasen una opinión más objetiva sobre la inmigración y los inmigrantes. Ciertamente, no es fácil proporcionar este tipo de información. La forma más eficaz de conseguir el objetivo mencionado consiste en fomentar el contacto entre distintas culturas y favorecer las interacciones y el conocimiento directo entre inmigrantes y autóctonos, hasta que esa misma división se diluya. Eso haría posible que, ante un hecho negativo en el que hayan participado inmigrantes, los ciudadanos se interesasen más por las circunstancias del suceso que por la nacionalidad de los participantes.

Recomendaciones

De los problemas expuestos y las reflexiones presentadas hasta aquí puede deducirse que la gestión de la inmigración es cualquier cosa menos fácil. Seguramente no existe en la actualidad ninguna política de inmigración perfecta, y es probable que tampoco exista en el futuro. Por ello, habrá que acostumbrarse a la frecuente reforma de las políticas de inmigración, sin que ello deba ser necesariamente motivo de crítica o ironía, ni visto como signo de fracaso. La realidad migratoria está sujeta a un rápido y constante cambio; y ello es cierto de cualquier parte del mundo. Por consiguiente, las prácticas y políticas relativas a la inmigración deben verse como bienes perecederos. Para desenvolverse en un contexto tan dinámico como éste, los poderes públicos deben estar preparados para someter sus prácticas y políticas a una constante evaluación crítica.

En el caso de España, no es difícil llegar a la conclusión de que algunos de los aspectos más fundamentales de las políticas de inmigración deberían ser objeto de reconsideración en profundidad. Si se quiere que las políticas se adecuen mejor a las necesidades de la sociedad, incluidas las de los propios inmigrantes, la inmigración debería gestionarse desde planteamientos distintos de los utilizados hasta ahora.

Por lo que a esta iniciativa concierne, más que proporcionar una lista de recomendaciones detalladas para la reforma de la legislación vigente parece preferible sugerir algunas consideraciones o criterios que podrían ser tenidos en cuenta para la próxima generación de políticas en materia de inmigración. Obviamente, las sugerencias que siguen no aspiran a exhaustividad alguna. Tan sólo apuntan a vías que convendría

explorar para hacer frente a algunos de las exigencias que plantea el fenómeno de la inmigración en España. Las consideraciones y sugerencias se dividen en dos grupos. El primero se centra en diversas acciones e iniciativas más o menos específicas, mientras que el segundo sugiere la conveniencia de cambiar el enfoque dado a la inmigración.

Acciones e iniciativas específicas

Con independencia de que el legislador opte o no por cambiar el enfoque dado a las políticas de inmigración, esta Síntesis Informativa ha señalado varias prioridades que convendría tener en cuenta a la hora de diseñar la siguiente generación de políticas en materia de inmigración, o a la hora de reformar las existentes.

Explotar mejor la información generada en las fronteras

En su relación con la inmigración, las fronteras nos brindan la oportunidad de comprender mejor el fenómeno. Actualmente, la información generada en los cruces fronterizos no se explota de forma adecuada. En particular, disponemos de mucha más información acerca de quién entra en el país que acerca de quién sale del mismo. Tal y como se ha apuntado, una elevada proporción de los inmigrantes irregulares entran en España por vías regulares. De aquí se deduce que la atribución de una importancia desproporcionada a los controles destinados a impedir las entradas ilegales probablemente no reduzca la inmigración irregular en forma significativa. Por otra parte, si no sabemos bien quién sale del país ignoraremos buena parte de las entradas regulares que se convierten en estancias irregulares. Reforzar la información acerca de las salidas contribuiría a redu-

cir este déficit informativo. Además, reforzar el potencial informativo las fronteras también constituye una excelente inversión a efectos de la prevención de la delincuencia y el terrorismo, en especial si se sintoniza mejor con nuestros socios europeos.

Reconocer la inmigración como un fenómeno permanente

Un alto porcentaje de los inmigrantes no tiene la intención de regresar a su país de origen. Pese a ello, en España se sigue tratando principalmente la inmigración como si se tratara de un fenómeno transitorio. Y no parece muy racional considerar a una población inmigrada de cerca de tres millones de personas como meramente temporal. Esto hace que se preste mucha más atención a los que llegan que a los que permanecen. De esa óptica derivan no pocos inconvenientes. Empezando por los costes y las ineficacias, si a los inmigrantes se les conceden reiteradamente permisos de corta duración, la Administración tiene que atender numerosas solicitudes de renovación y, de forma simultánea, las solicitudes iniciales del año en curso. Para aliviar la carga administrativa que supone gestionar un stock de estas características, convendría tener en cuenta que una buena parte de la inmigración es de carácter permanente y promover, por consiguiente, el acceso a la residencia permanente y la naturalización. Pero además de suponer un ahorro para los recursos de las administraciones, esta orientación también se traduciría en una medida eficaz para promover la integración, haciendo posible de forma inmediata una mayor participación en el proceso democrático. En efecto, el hecho de tratar a los inmigrantes que han decidido quedarse como trabajadores temporales supone un obstáculo

para la integración y reduce su capacidad de participar en el proceso democrático. En suma, desarrollar estrategias para fomentar la residencia permanente y la naturalización promueve su integración, aumenta su capacidad de participar en el proceso democrático y constituye una forma eficaz de reducir la carga administrativa que acarrea la temporalidad.

Convertir la cooperación interdepartamental y entre administraciones en una prioridad explícita

La adecuada puesta en práctica de las previsiones legales y administrativas relativas a la inmigración y a la integración de los inmigrantes requiere un elevado grado de cooperación institucional. A estos efectos debe tenerse en cuenta que la buena gestión de la inmigración no deriva sólo de las políticas de inmigración en sentido estricto sino de una amplia gama de políticas. Y algunos de los principales problemas a los que las primeras se enfrentan –como, por ejemplo, la contratación ilegal– no son exclusivos de la inmigración. Por esta razón, los poderes públicos deberían desarrollar una estrategia que aclarara las modalidades de cooperación entre las distintas administraciones en esta materia. Por ejemplo, la creación de un servicio integral para la inmigración, que se responsabilizara de coordinar los recursos institucionales y las responsabilidades administrativas, podría contribuir a una interacción más rápida y eficaz entre los inmigrantes y las autoridades, así como a eliminar algunas de las actuales deficiencias.

Reducir la inmigración irregular

Una de las más obvias y principales prioridades de la política de inmigración es reducir el voluminoso y creciente contingente de inmigrantes irregula-

res. Desde luego, no existen caminos fáciles, ni menos aún atajos, para lograrlo. Un primer paso sería reconocer que un alto porcentaje de la inmigración irregular no deriva exclusivamente de las políticas que regulan los flujos y la admisión de inmigrantes, aunque también deriva de éstas. Las altas tasas de irregularidad dependen en medida considerable de la existencia de una importante demanda de mano de obra inmigrante en situación irregular y, previamente, de la extensión de la economía sumergida. Por ello, combatir la inmigración irregular implica, ante todo, hacer cumplir de forma efectiva las actuales leyes que proscriben la contratación ilegal en general, más que la propia inmigración irregular. Poco se conseguirá si no se avanza en este terreno.

Entre las razones que explican por qué hay tantos inmigrantes irregulares en España se cuenta destacadamente la existencia de una demanda efectiva de inmigrantes para ser contratados al margen de la legalidad. Esta demanda no desaparecerá sólo porque el Estado mejore los mecanismos para la venida de nuevos inmigrantes económicos de modo regular. Por lo tanto, el éxito de las reformas que se introduzcan en los procedimientos de admisión de nuevos inmigrantes económicos dependerá en buena medida de la adopción de reformas en otras áreas distintas. Más concretamente, la reforma de los procedimientos relativos a la inmigración económica requiere la acción política conjunta de varios ministerios, de manera que el Estado refuerce la capacidad de combatir la contratación ilegal, más que la inmigración irregular. Si no se acaba con las malas prácticas existentes en el mercado de trabajo, lo más probable es que la incidencia de la inmigración irregular tienda a mantenerse o aumentar,

cualesquiera que sean las reformas que se introduzcan en las políticas de inmigración. La contratación ilegal, ya sea de inmigrantes irregulares o de ciudadanos autóctonos, constituye un problema que incumbe a varios ministerios, entre los que se cuentan Trabajo, Economía y Hacienda, Justicia e Interior. Conviene, además, no perder de vista la obviedad de que en la contratación ilegal participan tanto empresas como trabajadores. Actualmente se tiende a culpar de ella, en forma desproporcionada, a los inmigrantes. Reconocer la doble responsabilidad que ésta entraña y exigir más firmemente las responsabilidades de la parte empresarial desincentivaría la inmigración irregular, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta. A medio plazo, debería conducir a una situación más normalizada.

Apoyar y armonizar los esfuerzos de integración y proporcionar objetivos de integración mínimos

La mayoría de las actividades de integración se llevan a cabo en el ámbito local, que es donde residen la mayor parte de las competencias relevantes al efecto. El gobierno central debería ante todo colaborar con los poderes locales en estas tareas, pero sin renunciar a sus responsabilidades en la materia. El legislador podría considerar la conveniencia de definir objetivos de integración mínimos, en especial en áreas tales como la inclusión legal, las competencias lingüísticas, el conocimiento de nociones básicas relativas a la Constitución y los derechos constitucionales, pero también en la educación, el mercado de trabajo y la vivienda, así como en programas destinados a la acogida de los recién llegados. También podría considerar la posibilidad de desarrollar objetivos de integración

nacionales, en especial para evitar discriminaciones y tratamientos desiguales que resultan inaceptables, y para combatir la segregación, especialmente en las esferas de la educación, el empleo y la vivienda. Finalmente, el gobierno central puede contribuir a la integración mediante el refuerzo de la inversión y la asignación de gasto en los municipios con mayor proporción de población inmigrada.

Asumir más protagonismo en lo que respecta al diseño de iniciativas comunitarias en materia de inmigración

No se debería olvidar que la inmigración, además de ser un asunto de interés nacional, también es un área que está crecientemente sujeta a la legislación y las políticas de la Unión Europea. Y hay no pocas razones para pensar que España debería asumir un mayor grado de responsabilidad en el diseño de las políticas de inmigración de ésta. Por constituir una importante vía de acceso de inmigrantes al territorio de la Unión y ser responsable de la vigilancia y el control de importantes fronteras externas de ésta, a España la gestión de los flujos migratorios le supone costes muy elevados. Para conseguir que el funcionamiento del acuerdo de Schengen sea más justo con los países con más elevadas tasas de inmigración y de tránsito, es preciso que la Unión Europea distribuya mejor la carga que supone el mantenimiento de fronteras seguras y eficaces. Ello es también aplicable a la obtención de la información potencial derivada de los cruces fronterizos. Colaborar en el desarrollo de un sistema de información más eficaz con respecto a las entradas y salidas es esencial para combatir la delincuencia y el terrorismo, pero también constituye una importante fuente de información para comprender los flujos de inmigración.

Por lo que hace a los visados, la Unión Europea ya se ha dotado de una normativa común. Sin embargo, para evitar duplicaciones y redundancias en el trabajo, se debería avanzar en la utilización conjunta de recursos en los servicios consulares y en el área de las repatriaciones. En suma, la Unión Europea debería verse como un recurso a potenciar. No aprovecharlo para el desarrollo de políticas de inmigración y de actividades afines, tales como iniciativas de desarrollo y cooperación, significaría incurrir en un derroche, en especial si se tiene en cuenta que España es un candidato natural para el protagonismo en dicho trabajo y un emplazamiento atractivo para cualquier institución futura de la Unión Europea responsable de aplicar políticas comunes en el área de la inmigración.

¿Cambiar el enfoque de la política de inmigración?

Acerca de las políticas de inmigración a la realidad

A comienzos del presente siglo se registró un cambio en las orientaciones de las políticas de inmigración, con la adopción de un nuevo modelo que tenía como ejes la lucha contra la inmigración irregular –entendida primordialmente como refuerzo de los controles fronterizos y agilización de las expulsiones– y primacía de la contratación en origen como vía preferente, si no única, de acceso legal al mercado de trabajo para los extranjeros. La experiencia del tiempo transcurrido desde entonces hace pensar que el modelo ni ha funcionado bien ni se ha revelado realista.

El examen, a guisa de ejemplo, de algunos datos correspondientes a 2003, lo pone de manifiesto sin lugar a dudas. Dejando de lado la reunificación fami-

liar y la demanda de asilo –vías que requieren de títulos habilitantes específicos–, la vía preferente, casi única, para inmigrar de forma regular a España es el contingente anual. De hecho, en la política adoptada se intentó que fuera la única. En el año 2003, el Estado había fijado el objetivo del contingente anual en 10.575 permisos de trabajo ordinarios y unos 20.000 de temporada. Estos últimos parecen haber funcionado normalmente, aunque no sin algunos problemas. Sin embargo, al margen de los temporales, la cifra de ofertas de empleo que las empresas españolas canalizaron efectivamente a través del contingente fue de sólo 3.490. Es decir, en 2003, la inmigración laboral a través del contingente anual se limitó a 3.490 personas. En total, incluyendo los permisos de temporada, en el año 2003 llegaron a España menos de 25.000 inmigrantes por esta vía. Sin embargo, en ese mismo año se expidieron cerca de 130.000 nuevos permisos de trabajo. Y por si eso no bastara, ese mismo año la población de residentes extranjeros no comunitarios aumentó en cerca de 250.000 y la empadronada en más de 600.000.

Ello quiere decir que las previsiones relativas a la inmigración regular se vieron grandemente desbordadas, como había ocurrido en los años anteriores. Las vías regulares ordinarias constituidas por la reagrupación familiar y el derecho de asilo explican sólo una pequeña parte de la discrepancia. Del resto sabemos muy poco. Cabe pensar que muchos permisos de trabajo se habrán conseguido por el llamado régimen general, lo que seguramente supone que se trataba de personas que ya estaban irregularmente en España y tuvieron que regresar a su país para conseguir allí el visado. Muchos permisos de residencia habrán resultado de la

figura legal del arraigo, mediante la cual un inmigrante puede regular su situación tras un período de estancia irregular de entre 3 y 5 años, según las circunstancias.

Ello significa que en España la inmigración se rige ante todo por la contingencia. El simple hecho de que el contingente anual canalice una pequeña fracción –compuesta en su mayoría por trabajadores de temporada– de la inmigración, constituye un claro indicio de que los mecanismos que el Estado ha elegido para gestionar la inmigración regular no están funcionando según lo previsto. La realidad actual supera ampliamente el objetivo de inmigración anual. Y de ese serio y crónico desequilibrio entre las previsiones en materia de inmigración y la inmigración real derivan algunos de los problemas aquí comentados.

En la medida en que la política de inmigración tenga entre sus objetivos controlar la inmigración, promover la inmigración regular y disponer de capacidad para integrar a los inmigrantes, convendría conseguir una mayor armonía entre las previsiones estatales y la inmigración real. Ello también permitiría una planificación mucho más cuidadosa de todas las actividades relativas a la inmigración, tanto las de carácter administrativo como aquéllas encaminadas a la integración. Un aumento controlado de la inmigración permitiría un cálculo más preciso de la cantidad de recursos necesarios para ello.

¿Qué se puede hacer para reforzar la capacidad de las administraciones para planificar mejor las necesidades futuras en materia de inmigración? Lo más probable es que la respuesta esté relacionada con el modo en que el Estado

decide tratar la inmigración. Para empezar, debería definir más claramente cuáles son sus objetivos futuros al respecto.

Revisar a fondo la primacía de la contratación en origen

Hoy por hoy, las políticas de inmigración, al menos en su vertiente de admisión, tratan ésta más como un asunto privado que público. Actualmente, sólo se brindan oportunidades de inmigración mediante contratos de trabajo previamente concertados. A tal efecto, el gobierno empieza por ponerse en contacto con las empresas para que éstas proporcionen una oportunidad de contrato. A continuación, el gobierno procede a contratar a los trabajadores a través de sus delegaciones en el extranjero, selecciona los posibles candidatos, y facilita a los inmigrantes los permisos necesarios para trabajar y vivir en España, además de un contrato de trabajo. Si bien este procedimiento es el que suelen emplear las agencias dedicadas a la contratación de personal altamente especializado, no está muy claro que éste sea el enfoque correcto para gestionar el grueso de la inmigración económica. Se trata de un proceso muy lento, desde el principio hasta el fin, y cabe cuestionarse si existe alguna empresa que esté interesada en que sea el Estado quien decida sobre las competencias de sus empleados, además de contratarlos. También cabe preguntarse si el Estado está capacitado para llevar a cabo esta tarea.

Puesto que el Estado sólo brinda oportunidades de inmigración a través de contratos previamente concertados, asume la responsabilidad de ajustar la demanda de contratación de mano de obra extranjera en cada momento dado. Se trata de una difícil tarea, incluso para el contratista, que debe

vencer una dificultad aún mayor cuando sólo actúa como un intermediario y que, además de interferir en el procedimiento contractual, también es muy exigente con las partes contratantes, sin ofrecerles ningún importante incentivo a cambio. Dicho de otro modo, la contratación de mano de obra extranjera a través de las previsiones del Estado es complicada y poco atractiva, tanto para los trabajadores inmigrantes como para las empresas.

Los datos disponibles indican que hay una demanda de mano de obra extranjera más elevada de lo que el Estado tiene previsto y está dispuesto a proporcionar. Cuando la demanda de mano de obra extranjera excede las previsiones del Estado, y cuando los métodos que éste emplea para la contratación de mano de obra extranjera son considerados poco atractivos por las empresas y los trabajadores, la capacidad del sistema de proporcionar mano de obra inmigrante se agota mucho antes de haber satisfecho las necesidades de los mercados de trabajo. Para sortear el obstáculo institucional planteado por las políticas estatales, tanto los inmigrantes como las empresas desarrollan prácticas alternativas, que por definición se convierten en prácticas irregulares. Ello, a su vez, envía una señal a los inmigrantes potenciales de todo el mundo de que, si bien la inmigración regular en España sólo es posible a través del contingente anual, por lo general no hay ningún problema en encontrar y mantener un empleo irregular en España si se consigue llegar hasta aquí por otros medios. El resultado es una inmigración irregular excesiva y un gran volumen de contratación ilegal. A estas alturas no puede haber duda de que las repercusiones negativas de la inmigración irregular superan amplia-

mente a las ventajas localizadas que a algunos aporta. Tampoco las hay de que el stock de inmigrantes irregulares esté disminuyendo. Por el contrario, la evidencia apunta hacia su aumento. Por lo tanto, si se continúa gestionando el fenómeno de la inmigración tal y como se ha hecho hasta ahora, las consecuencias no son difíciles de prever.

Teniendo en cuenta los serios problemas que derivan de vincular la inmigración a un contrato de trabajo, el Estado debería abordar la inmigración laboral utilizando otras alternativas, de forma que deje de interferir en la relación contractual entre el inmigrante y la empresa. Un planteamiento de estas características exigiría evaluar las futuras necesidades en materia de inmigración desde otra perspectiva. No es fácil determinar cómo hacerlo.

Por un enfoque proactivo de la política de inmigración

Actualmente, la legislación aborda la inmigración desde un planteamiento pasivo, restrictivo y basado en la contingencia, que puede sintetizarse en la siguiente proposición: “si no conseguimos denegarle a un aspirante a inmigrar a España la obtención de un permiso de residencia y de trabajo, entonces le invitamos a quedarse”. Por el contrario, un planteamiento proactivo reconoce explícitamente la inmigración como una realidad y una necesidad, y trata de que se produzca conforme a un conjunto de criterios predefinidos que sean acordes con esa realidad, con las necesidades de la sociedad y también con sus obligaciones morales.

Adoptar un planteamiento proactivo puede ser compatible con, o incluso hacer deseable, el establecimiento de un objetivo anual de inmigración explícito.

En ese caso, éste debería aproximarse lo más posible a la demanda real de inmigrantes. Tal y como se ha observado en el análisis precedente, con el planteamiento utilizado hasta ahora existen sustanciales diferencias entre las previsiones de inmigración regular y la inmigración que realmente se produce. Ello da lugar, además, a grandes fluctuaciones en el número de inmigrantes que ingresa anualmente. Las incertidumbres con respecto al volumen efectivo de la inmigración anual constituyen un importante obstáculo para una gestión eficaz de la inmigración y para las políticas de integración. Para reforzar la capacidad de las administraciones, de forma que puedan racionalizar la admisión anual de inmigrantes, el objetivo de inmigración anual debería ser más realista.

Sin embargo, establecer un objetivo de inmigración anual dista de ser una tarea fácil. Si se hace esa opción, conviene distanciarse de los avatares de la coyuntura y de consideraciones puramente contingentes. Un objetivo de inmigración anual debería tomar en consideración las necesidades de recursos humanos en términos amplios, más que la cobertura de vacantes en un mercado de trabajo concreto. En consecuencia, en lugar de centrarse en qué empleos ofrecer en el extranjero, debería tomar en consideración el volumen más deseable de población activa, junto con consideraciones acerca del crecimiento económico, del crecimiento de la población, de las previsiones de desempleo y de los recursos necesarios para atender a la población inmigrada. Vincular la determinación de un objetivo anual de inmigración a una valoración general de las necesidades de recursos y de capital humanos, así como de la capacidad de acogida de inmigrantes, proporcionaría una base más racional para el

establecimiento de previsiones de oferta y demanda de inmigración.

En lugar de asumir la responsabilidad de proporcionar contratos, el Estado debería pensar en el número de personas en edad activa y sus perfiles, a fin de evitar la disminución del volumen de la fuerza de trabajo o para contribuir al aumento de la misma en el futuro si se considera deseable que en el futuro se produzca una determinado población activa. De ese modo se satisfaría la demanda de mano de obra extranjera que solicitan las empresas y su potencial de expansión. Para evitar un excesivo nivel de desempleo, dicho objetivo de inmigración anual debería tomar en consideración las variaciones que se pudieran producir en el mismo, y en especial las que afectasen al de la población inmigrada, en el marco de las perspectivas de crecimiento económico. En todo caso, el objetivo de inmigración anual debería ser lo bastante amplio como para dar cabida a la mano de obra extranjera que hoy sólo puede acceder al empleo regular tras un período más o menos largo de estancia irregular. Un objetivo demasiado conservador sólo contribuiría a la persistencia de la inmigración irregular.

Gestionar el volumen de la fuerza de trabajo en lugar de suministrarla restituiría el poder contractual a las empresas, capacitándolas para contratar mano de obra extranjera de un modo muy similar a como contrata la mano de obra nacional. Tal y como se ha señalado en la Primera Parte de esta Síntesis Informativa, ello implica abordar la inmigración desde un planteamiento radicalmente distinto al actual.

El Estado, en lugar de dedicarse a contratar mano de obra extranjera, debe-

ría buscar canales que hicieran posible la venida de inmigrantes con propósitos laborales. Una política de estas características supondría reconocer la inmigración de forma explícita desde un planteamiento proactivo, tal y como sucede en Canadá, Australia y Estados Unidos, pero también como lo ha sugerido la Comisión Europea en su comunicado sobre política de inmigración comunitaria.

Si se optara por gestionar la inmigración de este modo, no debería descartarse la posibilidad de establecer un objetivo anual de inmigración fijo y un conjunto fijo de criterios de selección, tal y como se hace en países que abordan la inmigración desde un planteamiento proactivo. La justificación para definir unos criterios de selección reside en la necesidad de asegurar una amplia gama de competencias, dado que a los inmigrantes no se les asignaría ningún puesto de trabajo concreto en España. La parte más atractiva de un planteamiento proactivo es la posibilidad de establecer un objetivo de inmigración fijo, puesto que ello reforzaría la capacidad de los poderes públicos para planificar la acogida de los inmigrantes. Aumentar la capacidad de previsión y planificación constituye una prioridad insoslayable en la mejora de las políticas de inmigración, como se ha comentado anteriormente en esta Síntesis Informativa.

Si se elige abordar la inmigración con criterios proactivos, otra cuestión a resolver es cómo gestionar los flujos de inmigración. La idea de un visado de trabajo es interesante. Sin embargo, dado que los inmigrantes ya no entrarían al país con un contrato de trabajo previamente concertado, parecería razonable condicionar la duración de la

estancia inicial de los inmigrantes económicos a criterios relacionados con su capacidad para encontrar un trabajo en destino. Además, para evitar interferir en la relación contractual entre el inmigrante potencial y las empresas, sería conveniente que el permiso de trabajo inicial no restringiera la capacidad del inmigrante para buscar trabajo a un sector concreto de la economía y del mercado de trabajo. Por el contrario, los inmigrantes deberían poder optar a cualquier tipo de trabajo.

Un visado de trabajo temporal debería entenderse como un permiso provisional que sirve para regular la transición del inmigrante desde el país de origen hasta el país de destino. Tan pronto como el titular del visado de trabajo encontrara un trabajo, el visado debería sustituirse por un permiso de trabajo y de residencia temporales. Para evitar un desempleo excesivo entre los inmigrantes que llegan de esta manera, el Estado debería establecer disposiciones especiales para aquéllos que no consigan encontrar un empleo antes de la expiración del visado de trabajo, como, por ejemplo, un retorno organizado y procedimientos de renovación. Para implementar una política de estas características y evitar que el titular del visado de trabajo caiga en la irregularidad cuando éste caduque, sería necesario establecer procedimientos de seguimiento eficaces de los progresos del inmigrante económico en su búsqueda de empleo. De este modo, el Estado podría estudiar la posibilidad de implicar a las partes interesadas del mercado de trabajo. El INEM, más precisamente, sería un candidato apropiado para coordinar tales actividades. En principio, los titulares de un visado de trabajo deberían ser considerados como una categoría espe-

cial de desempleados hasta que no encontraran trabajo.

Evidentemente, la reunificación familiar y el asilo deberían quedar excluidos de las previsiones relativas a la admisión anual, puesto que ambas figuras dependen del ejercicio de los correspondientes derechos por parte de los que reúnen las circunstancias que habilitan para ello. No obstante, las previsiones de entradas por las vías de la reunificación familiar y el asilo deberían ser tenidas en cuenta por los poderes públicos a la hora de fijar el objetivo de inmigración, siempre y cuando ello no implicara dejar de satisfacer adecuadamente la demanda nacional de inmigrantes laborales. Sin embargo, complementar la inmigración económica con la inmigración resultante de la reunificación familiar y el asilo exige la puesta en práctica de medidas dirigidas a facilitar la integración en el mercado laboral de los familiares y los solicitantes de asilo.

Relación de expertos que participaron en el proyecto

Este informe es responsabilidad única de los coordinadores y los miembros del equipo de trabajo no se hacen necesariamente responsables del mismo, ni solidaria ni individualmente.

Gabriel Amat Ayllón
Gil Arias Fernández

Alcalde de Roquetas de Mar.
Jefe de Servicio de la Comisaría General de Extranjería y Documentación de la Dirección General de la Policía.
Diputada Nacional del Congreso de los Diputados y Presidenta del Comité Español de Ayuda al Refugiado.
Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra, y Letrado del Tribunal Constitucional.

Delia Blanco Terán

Ignacio Borrajo Iniesta

Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Vic.
Responsable del Dpto. Confederal Migraciones de la Unión General de Trabajadores.

Enric Castellnou Alberch
Ana María Corral Juan

Ignacio Cosidó Gutiérrez

Jefe de Gabinete Técnico de la Dirección General de la Guardia Civil.

Pedro Pablo García Blanco

Abogado Particular y Colaborador del Centro de Estudios Económicos Trujillo.

José A. Herce San Miguel

Director de FEDEA y Profesor Titular de Economía, Universidad Complutense de Madrid
Catedrático de Sociología, Universidad de A Coruña.
Profesor Titular de Economía, Universidad de Alcalá, e Investigador de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

Antonio Izquierdo Escribano
Juan Francisco Jimeno Serrano

Paloma López Bermejo

Miembro de la Ejecutiva Confederal de Comisiones Obreras.

Javier de Lucas Martín

Catedrático de Filosofía del Derecho, Universidad de Valencia.

Antonio Martínez Rodrigo
Pedro Moya Milanés

Presidente de ASTI.
Director General de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Junta de Andalucía.

Fernando Oliván López

Aula Migración del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

Miguel Pajares Alonso
Andrés Pedreño Canovas
Manuel Pimentel Siles
María Isabel Poza Puente

Director del Área de Ámbito de Inmigración del CERES.
Profesor Titular de Sociología, Universidad de Murcia.
ex Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.
Jefa del Servicio Migración/Inmigración de la Subdirección General de Regulación de la Inmigración y Migraciones Interiores de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones.

Josep Just Rimbau

Adjunto de Sección del Área Servicios Sociales del Ayuntamiento de Girona.

Joan Josep Vergé Oms

Responsable del Departamento de Migración de la Unió de Pagesos – COAG.