

# **Inmigración y políticas públicas**

**D.<sup>a</sup> María Consuelo Rumí Ibáñez**

Secretaria de Estado de  
Inmigración y Emigración



Quiero comenzar expresando mi agradecimiento al Gobierno de Navarra y de manera especial a quien hoy me acompaña, el consejero de Relaciones Institucionales y portavoz del Gobierno, Alberto Catalán. Mi agradecimiento por invitarme a pronunciar la conferencia de apertura del Séptimo Congreso de Economía de Navarra, esta vez dedicado, y creo que con mucho acierto, al examen del impacto de la inmigración.

He aceptado con mucho gusto esta invitación y he elegido como tema de mi intervención lo que en realidad está constituyendo mi tarea en el Gobierno de España durante la actual legislatura: el desarrollo de una política pública de inmigración, de la que hasta este momento se carecía. Una política que, además, tiene que tener en cuenta la realidad de un país que es objeto de una marcada presión migratoria, que recibe el impacto de flujos provenientes de distintos continentes y que ha de promover a un mismo tiempo dimensiones tan diferentes como la de luchar contra los accesos clandestinos o canalizar la llegada para satisfacer las demandas de un mercado laboral en expansión y que no cuenta con trabajadores nacionales para cubrir todas sus ocupaciones.

Esta realidad se ha consolidado y se ha hecho además de manera inusitadamente acelerada. Nadie a comienzos de los años 80 podía llegar a aventurar que España, a partir de la siguiente década, asistiría a una auténtica explosión migratoria que consiguientemente impactaría en todos los órdenes de la vida colectiva de nuestro país.

Dos conceptos se encuentran en el origen de las migraciones actuales que tan directamente impactan en España: por un lado, la desigualdad como razón crucial que sigue empujando los desplazamientos; por otro, el proceso de globalización que promueve las migraciones al trasladar la información en tiempo real de unas zonas a otras y que facilita al extremo las comunicaciones.

En cuanto a la desigualdad, no debería sorprender que actúe como el primer factor de expulsión de los seres humanos que se dirigen hoy a emigrar por todo el mundo.

Tomemos, por ejemplo, el caso de un continente como África que a lo largo de su historia ha sido objeto de sucesivos procesos de colonización, abandono y recolonización por parte de Europa en razón exclusivamente de los intereses de esta última. En concreto, en los doce países que conforman África Occidental, por ser los que más afectan a la realidad española, el último cuarto del siglo XX y los inicios del actual han supuesto un proceso creciente de depauperación. Sus economías son hoy considerablemente más precarias que las de hace apenas treinta años y las tasas demográficas paradójicamente se siguen disparando.

La economía de Canarias es hoy igual a la de los doce países subsaharianos, cuando en 1980 la de estos multiplicaba por ocho la del archipiélago. Otro ejemplo revelador: en Ghana cada habitante produce hoy tan sólo el 33% de lo que producía en 1980. En el año 2003 las remesas aportaron a estos doce países más que la inversión extranjera que se produjo en ellos. Otro dato, en este caso demográfico: desde 1980 la población de los países del África Occidental se ha duplicado, ha pasado de 53 a 106 millones de habitantes.



Por tanto, el África subsahariana se empobrece al tiempo que su población se multiplica. Y es ahí donde radica el origen del inmenso drama que conlleva la inmigración clandestina que llega a nuestras costas, en la desigualdad entre países. En definitiva, en la falta de expectativas de millones de personas a quienes la globalización y la universalización de las informaciones ponen a su alcance virtual un mundo de prosperidad, una vida mejor a la que pueden acceder.

Se trata de una desigualdad radical, que empuja a las personas a arriesgarse, a recorrer más de 2.000 kilómetros apoyadas en la generalización de mínimas pero sofisticadas tecnologías que hoy hacen posible este viaje. Hace unos años no lo era. Pero también explica en lo fundamental los movimientos migratorios entre otras áreas del planeta. El factor vecindad, como es el caso de África con España, es revelador. Es clave a la hora de decidir el destino, aunque en otros casos también se solapa con otras razones como la expectativa de hallar un empleo o incluso nexos idiomáticos y culturales.

En lo que afecta a la globalización, todavía no nos hallamos en una fase que registre la mayor intensidad de la historia de la humanidad en cuanto a los movimientos migratorios, aunque no cabe duda de que se haya en camino de producirse. Sin embargo, me parece sugerente apuntar que en otros periodos de acusada globalización, por ejemplo desde finales del siglo XIX hasta entrado el XX, la intensidad migratoria llegó a alcanzar el 7% de la población mundial. Hoy la cifra de emigrantes se sitúa en torno al 4%.

Es indudable que la globalización, con su enorme potencial tecnológico, representa un escenario mundial que confirma la expectativa de grandes movimientos a lo largo de todo el siglo XXI y que esta certeza alumbra cambios tanto en el orden internacional, como en la suma de los escenarios nacionales. Impactos que, sin duda, van a modificar la configuración social y cultural de nuestra sociedad. Podría considerarse entonces, para concluir este apartado, que vivimos apenas en el inicio de una escalada de las migraciones mundiales y que es difícil sostener que las grandes causas que la originan, es decir, las desigualdades entre países, vayan al menos en los próximos años a ver reducida su brecha en proporciones que nos permitan imaginar un cambio sustancial en las tendencias migratorias.

Cabe preguntarse entonces respecto a la vigencia y a la eficacia de las políticas migratorias, si deberían desarrollarse desde cada país o bien desde los espacios integrados.

El diseño de políticas nacionales y transnacionales es necesario y nos hallamos en una fase fundacional, a la luz de los grandes cambios que se están operando a nuestro alrededor. La expectativa de gobernabilidad sigue siendo, en definitiva, el eje que debe guiar la acción de los gobiernos.

Es indudable que el cambio en la morfología de los propios movimientos migratorios como resultado del impacto de la globalización obliga también a modificar en profundidad la naturaleza de las estrategias en este arranque de siglo. A mi modo de ver, deben estar presididas por dos condiciones básicas. La primera se refiere al carácter integral de las políticas que se deben desarrollar. Las actuaciones aisladas, inconexas, no sirven para abordar fenómenos tan complejos, poliédricos y versátiles como son los migratorios; en una fase además histórica, caracterizada por el carácter global de los fenómenos que irrumpen en nuestras sociedades. Los distintos factores que confluyen en torno al fenómeno migratorio se comportan a modo de vasos comunicantes, y por ello requieren de la articulación de respuestas integrales en distintos campos. Las actuaciones unidireccionales no sirven. Ya se ha comprobado que no son suficientes y que deben dar paso a la definición de estrategias mucho más complejas.



España, en concreto, estaba obligada a dar un paso hacia la construcción de una política pública integral, a la altura de nuestra nueva condición migratoria. En los últimos tres años, los guiños ejemplarizantes de las anteriores legislaturas, que desde luego no son equivalentes a una política migratoria, se han visto sustituidos por la construcción de una política de inmigración que se articula en torno a tres esferas: por una parte, el refuerzo en la lucha contra la inmigración clandestina; por otra, la renovación de los instrumentos públicos de gestión de las migraciones para potenciar la contratación en origen; y por último, la promoción de una estrategia de integración acorde con la realidad de nuestro país, con la mirada puesta en las denominadas segundas generaciones. La determinación del Gobierno de España en la lucha contra la inmigración clandestina es plena y está suponiendo un notable refuerzo de los instrumentos de control, así como en la cooperación con los países de origen y tránsito para combatir cada vez con más eficacia esta lacra.

Además del refuerzo de los controles y de la persecución de las mafias, hoy se repatría más que nunca y a países con los que jamás se había hecho. No es tarea sencilla pero representa un elemento imprescindible que traslada un mensaje de firmeza con un potencial desalentador, que también es imprescindible para mantener el objetivo de canalizar ordenadamente los flujos migratorios. Una lucha que además es compatible totalmente con el compromiso de un país avanzado como España, que garantiza los derechos y asegura la atención humanitaria a quienes llegan a la península víctimas de situaciones penosas que requieren asistencia.

No se trata por lo tanto de un dilema, nunca lo ha tenido el Gobierno. La firmeza en contra de los flujos clandestinos y la debida atención a las dramáticas consecuencias que estos provocan son dimensiones conjugables a un mismo tiempo. En esta legislatura además, hemos creado un sistema de acogida que garantiza la atención humanitaria al inmigrante que llega a nuestro país. Un sistema que ha supuesto la multiplicación de recursos para, de un lado y en lo que se refiere a las llegadas por vía marítima, garantizar la atención a pie de playa y, por otro lado, en colaboración con las organizaciones sociales, desarrollar un programa de traslados y ayuda para paliar los efectos más perversos sobre el individuo que tiene esta situación de irregularidad.

La práctica totalidad de la inmigración que se dirige a España presenta una motivación laboral y por ello requiere de respuestas que la vinculen a la evolución de nuestro mercado de trabajo. Por ello, se ha llevado a cabo una reforma completa de los instrumentos de gestión de la inmigración legal y aunque es pronto todavía para conocer los resultados definitivos, lo que sí es cierto es que algunos comienzan a verse ya con nitidez.

Por ejemplo, la contratación en origen ha sido pieza clave del proyecto del Gobierno. Ha arrojado durante el año 2006 un saldo muy positivo, más de 200.000 accesos a nuestro mercado de trabajo a través de la ordenación, de la canalización, de la contratación de estas personas en origen. Y en el 2007 ya hemos superado esa cifra. Por tanto, ese es el camino que tenemos que seguir potenciando, para consolidarlo.

Dos consideraciones más en cuanto a la dimensión central de las migraciones: por una parte, España ha vivido en apenas una década un ensanchamiento histórico en cuanto a sus niveles de empleo. En este tiempo se ha pasado de aproximadamente 13 millones a 20 millones de ocupados y si en una primera etapa de ese crecimiento esos empleos fueron mayoritariamente absorbidos por trabajadores españoles, en los últimos cinco años lo han sido por extranjeros.



Este incremento tan potente explica la atracción que ha ejercido nuestro país para los flujos migratorios en los últimos años. Un mercado laboral en expansión se ha convertido, sin lugar a dudas, en ese efecto de atracción que ha hecho que un número muy importante de inmigrantes se dirijan a España. Junto a ello, es importante subrayar que la ocupación de trabajadores nacionales y la de extranjeros, las dos, han seguido creciendo año tras año. Eso como primer apunte o consideración de esta dimensión legal de las migraciones.

En segundo lugar, y como consecuencia directa de la anterior, añadir que el trabajador inmigrante ha venido a ocupar empleos que no son satisfechos por los españoles y, por tanto, en modo alguno ha restado empleo a estos. Debe establecerse, en consecuencia, que no ha existido un impacto negativo de la inmigración sobre las oportunidades de empleo de los trabajadores nacionales, teniendo en cuenta además que esta incorporación se produce en un contexto de fuerte crecimiento económico, alrededor del 4%, que además es sostenido, y con un descenso histórico en la tasa de desempleo, por debajo del 8%.

Los sectores en los que la mano de obra nacional ha sido reemplazada por trabajadores extranjeros son: el empleo doméstico (más del 63% de las personas afiliadas a este régimen de la Seguridad Social son extranjeros) con una importante contribución al sostenimiento de las familias, en un ciclo demográfico a la baja y al mismo tiempo con la mayor esperanza de vida de nuestra historia; la construcción y la hostelería, con una presencia laboral extranjera de entre el 20% y el 30%.

Cabe añadir a este respecto que la política de canalización de flujos que hemos elaborado entre todos precisamente se establece a partir de esta combinación entre demanda de trabajadores extranjeros en relación a ocupaciones vacantes de demandantes españoles. En definitiva, el proceso de modernización y de crecimiento de nuestro país encuentra un aliado importante en la llegada de trabajadores inmigrantes, que son a la vez contribuyentes activos en la financiación de los servicios públicos. Otro dato que creo de especial relevancia: hoy superamos ya los 2 millones de extranjeros afiliados a la Seguridad Social.

Entramos en la tercera gran esfera de trabajo del Gobierno: los procesos de integración, que han sido el tercer gran pilar que ha definido y que define la política de inmigración del Gobierno de España. Hace algunos meses fue presentado públicamente el Primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. Una iniciativa que carece de precedente en España y que es el resultado de un amplio proceso de concertación social llevado a cabo durante casi dos años de trabajo en el que han participado numerosos actores que viven en primera línea la realidad de la inmigración en España (desde los sindicatos y empresarios, hasta las organizaciones sociales).

El Plan quiere ser una especie de hoja de ruta para ofrecer coherencia al conjunto de iniciativas públicas y privadas que ya se despliegan en el terreno de la integración. Representa un proceso importante; es un proyecto de alcance que quiere dar una respuesta cohesionada al desafío de la integración.

Hoy más del 17% de los nacidos en España tienen un padre o una madre de origen extranjero, cuando esta cifra, para que puedan ustedes comparar, hace tan sólo diez años representaba poco más del 4%.

Para el Gobierno mantener la cohesión social es un factor clave de integración. Trabajamos durante mucho tiempo teniendo un referente que hace unos años nos hacía detenernos y refle-



xionar: la crisis francesa del año 2005. Esta situación nos arrojó luz sobre las graves consecuencias que podrían llegar a derivarse, si con el tiempo cristalizan en España bolsas de marginalidad, integradas mayoritariamente por jóvenes descendientes de inmigrantes con escasas o nulas expectativas de movilidad social.

Desde este análisis, lo que muestra el caso francés es que las causas de la violencia vinculadas a la falta de integración no son coyunturales, no se ciñen al presente, sino que se han cimentado a lo largo del tiempo a partir de determinadas condiciones vinculadas, entre otras, a la exclusión social y a la falta de igualdad entre un importante sector de la población. Por tanto, en nuestro trabajo no percibíamos ni percibimos la política de integración como un conjunto de recursos públicos destinados a privilegiar al inmigrante. Consideramos que la política de inmigración debe de ser un conjunto de recursos públicos que garantice la igualdad de todos los ciudadanos en general en el acceso a las políticas y a los bienes colectivos, lo que en determinadas situaciones lógicamente va a implicar actuaciones singulares dirigidas al colectivo inmigrante.

Debemos anticiparnos a los conflictos, poner en marcha y sumar estrategias locales, regionales y nacionales de integración que eviten el surgimiento de problemas vinculados a la convivencia y a la cohesión social. Estamos a tiempo de lograrlo. Ello evidentemente requiere de un proyecto global, coherente, además de recursos económicos y una actuación en base a la máxima concertación política y social. Así es como hemos venido trabajando durante todos estos años, con el máximo consenso político y social.

El Plan de Ciudadanía e Integración tiene estas dimensiones básicas a las que he hecho mención y tiene 2.000 millones de euros de financiación que lo hacen posible. Tenemos muy claro que sin recursos, las políticas de integración tan sólo son políticas de escaparate, de las que ya hemos visto demasiadas. En este sentido, la aprobación además en el año 2005 de un fondo para la acogida y la integración no sólo ha servido para financiar acciones en esta materia y otras con los gobiernos autonómicos y los ayuntamientos. Además la financiación se ha multiplicado desde el año 2005 por treinta veces.

Teniendo en cuenta el aspecto económico, lo importante del fondo ha sido que ha creado un marco de cooperación entre administraciones, que es sumamente importante en un Estado descentralizado como el nuestro. En conjunto y en términos globales, a lo largo de esta legislatura los recursos destinados por el Gobierno a promover la integración han crecido en un 720%, un dato revelador de la apuesta política por la integración de los inmigrantes.

Para este proyecto ha sido básica la percepción de los distintos modelos de integración europeos que se han desarrollado durante las últimas décadas. La mayoría de ellos se han visto abocados al fracaso y desde esta experiencia se hacía imprescindible avanzar en modelos que fuesen menos rígidos o doctrinales, más flexibles, capaces de incorporar en los objetivos de integración no sólo a los inmigrantes, sino también a los nacionales. Esta motivación ha sido la que ha determinado el Plan y la que ha hecho que en este documento se subraye con especial relevancia la dimensión de ciudadanía. Ha hecho que la igualdad represente ese factor transversal básico para la cohesión social y que la interculturalidad constituya esa suerte de cemento para la convivencia. Por tanto, igualdad, ciudadanía e interculturalidad han sido los tres conceptos identitarios de la estrategia de integración del Gobierno.

Por otra parte, no estaría esta conferencia completa si al menos no nombrara, aunque fuera someramente, el trabajo realizado en el ámbito multilateral. La multilateralidad constituye la



otra condición imprescindible para abordar los retos en este tiempo que, como comentaba al principio, sobre todo en nuestro país ha tenido esa marcada aceleración del fenómeno migratorio. Necesaria desde luego para abordar también con la suficiente rigurosidad y eficacia la expansión de la inmigración clandestina.

Se ha demostrado que la suma de políticas nacionales ya no es suficiente, precisamente por el carácter global de las migraciones. Por tanto, esa estrategia de suma de políticas nacionales tenía indiscutiblemente que ceder el paso a estrategias concertadas entre países que compartan espacios integrados. Me estoy refiriendo a la Unión Europea, pero también a los países de origen, de tránsito y de destino de los flujos migratorios.

En lo que respecta al ámbito de la Unión Europea, es necesario marcar dónde está el antes y el después del trabajo migratorio comunitario. Fue el Consejo Europeo de Hampton Court, en diciembre de 2005, el que marcó esa línea del antes y el después, donde se hizo el primer avance hacia una política común en materia de inmigración, aunque ésta todavía dista de ser una realidad. Pero indiscutiblemente, los pasos que se están dando son muy importantes, sobre todo, desde un punto de vista cualitativo: avances como la presencia conjunta europea en aguas del Atlántico para labores de lucha contra la inmigración clandestina, la aprobación de hasta cuatro fondos europeos vinculados a la inmigración, o la actual propuesta para la aprobación de una directiva europea sobre empleo ilegal (la relativa a la tarjeta azul o una normativa que tenga un eje central común para los trabajadores cualificados). Todo ello representa pasos cualitativos muy importantes que no podemos despreciar aunque evidentemente, y sobre todo para España, que somos el motor que acelera todas estas decisiones, a veces nos parecen insuficientes. Pero también cuando se hace una reflexión tranquila, tenemos que valorarlo. Desde el primer Consejo al que yo asistí, hace tres años y medio hasta la actualidad ha habido un cambio radical, tanto en las posiciones de los países, como en las propias directivas que se están proponiendo.

Tenemos muy claro que sólo trabajando en todos los ámbitos podemos encontrar resultados a corto, medio y alguno a largo plazo. Un trabajo conjunto con los empresarios y sindicatos, así como con las fuerzas políticas; porque todas colaboraron, excepto una que se autoexcluyó, y que fue precisamente la que gobernó en este país en la anterior legislatura.

Cuando llevamos a cabo ese proceso de legalización fuimos incomprendidos injustamente, porque no quisieron escuchar ni las motivaciones ni el proceso. Hoy, sin embargo, vienen a vernos, nos piden citas para entender muy bien todo el proceso, tanto técnico, administrativo, como político de cómo fue llevada a cabo esa legalización y de cómo la vinculamos a un contrato real de empleo, cómo se hizo con condiciones muy rigurosas y cómo se está llevando a cabo en términos muy similares, si no idénticos, en países como Alemania, Italia o Francia.

En particular, creo que lo que importa es enfatizar que se ha incorporado una nueva visión en la política europea en consonancia con las posiciones mantenidas por España y, por tanto, en esa lucha tanto contra la inmigración clandestina como contra el empleo ilegal (porque también teníamos y tenemos muy claro que el trabajo “en la sombra” es uno de los factores que atraen de manera más relevante a la inmigración clandestina y, por tanto, la lucha contra esa economía sumergida debe ser contundente).

En el corazón mismo de la definición de las aún insuficientes pero ya visibles estrategias europeas se encuentra la convicción de que nos hallamos ante un fenómeno de extraordinaria complejidad, cuyas causas no son inmediatas, sino que se remontan a siglos de marginación y



cuya ordenación exige hablar en todos los frentes: la lucha contra la inmigración clandestina, la canalización legal de los flujos migratorios hasta una política avanzada y muy seria en el ámbito del codesarrollo.

En este tiempo además se han construido escenarios de diálogo bilateral, el hispano-marroquí es hoy ya un modelo; y también de diálogo multilateral muy significativo, por ejemplo la Conferencia Euro-Africana, el Diálogo 5+5 entre ambas riberas del Mediterráneo o los foros de migraciones iberoamericanas. Todos ellos hablan de una creciente conciencia respecto a que las migraciones constituyen hoy más que nunca un fenómeno transversal y como tal requiere de respuestas concertadas e integrales entre los países. Líneas que el Gobierno de España impulsa junto a sus socios europeos.

Nadie puede decir, y desde luego el Gobierno de España no lo va a hacer, que dispone de todas las respuestas para uno de los principales problemas (que junto a las innegables oportunidades ofrece un fenómeno del impacto del migratorio) en esta etapa histórica de la globalización. Pero sí podemos decir que trabajamos todos los días con los que buscan las mejores respuestas y en los tiempos más adecuados, porque como fenómeno cambiante tenemos que estar a la altura de estas responsabilidades.

Los cambios acaecidos en las migraciones a lo largo de los últimos años exigen esas nuevas respuestas en forma de políticas públicas, para aproximarnos al objetivo de su gobernabilidad. Esa es la primera responsabilidad para los poderes públicos en este tiempo crucial. Lo hemos hecho, lo vamos a seguir haciendo con responsabilidad, con rigurosidad y con la colaboración de todos los que tenemos muy claro, y afortunadamente en este país somos muchos (gobiernos autonómicos y locales, organizaciones sociales, sindicales, empresariales), que el gran reto de nuestra sociedad, de las sociedades desarrolladas, es gestionar adecuadamente la inmigración y en todos sus ámbitos. En definitiva, gestionar la diversidad y hacer posible una convivencia adecuada a los nuevos tiempos que nos corresponde gestionar.

Creo que ese es el camino, con todas las aristas que nos podemos encontrar pero también reconociendo que no existe esa piedra filosofal ni esa varita mágica, y que lo que sí tenemos es toda la voluntad política, como se ha puesto de manifiesto durante estos años. No sólo en el diseño de las políticas públicas, sino también con la financiación adecuada y la cooperación entre administraciones para llevarla a cabo.

Muchas gracias.