

Eliseo AJA, Joaquín ARANGO y Josep OLIVER ALONSO (editores)
La inmigración en tiempos de crisis
 Barcelona: CIDOB Edicions, 2009

La inmigración en tiempos de crisis es el tercer número del Anuario sobre inmigración que edita el Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB). Con el precedente de *Veinte años de inmigración en España*, publicado en 2005 por el CIDOB, el Anuario se ha convertido en una de las publicaciones más completas y relevantes para conocer de forma detallada la evolución que está experimentando el fenómeno de la inmigración en nuestro país. Como viene siendo costumbre desde su año de arranque en 2007, la publicación está coordinada por los catedráticos Eliseo Aja (Universidad de Barcelona), Joaquín Arango (Universidad Complutense de Madrid) y, desde la anterior edición, Josep Oliver Alonso (Universidad Autónoma de Barcelona). Era de esperar que tras aproximarse al fenómeno de la inmigración en el contexto de un largo periodo de bonanza económica, y después del vaticinio de un cambio de tendencia en el último anuario, el que aquí abordamos se centre en los primeros efectos de la actual crisis. Además, uno de los principales atractivos de este último número es la especial atención que presta a la nueva Ley de Extranjería, aprobada en diciembre de 2009.

La publicación cuenta con la colaboración de varios expertos, cuyos trabajos se reparten en dos bloques: el primero, titulado "Crisis económica e inmigración", donde se estudia la situación actual en los terrenos del mercado laboral, las políticas públicas,

los servicios sociales y los flujos migratorios; y el segundo bloque, "Legislación y jurisprudencia", en el que se aborda con detalle la normativa y el derecho en materia de inmigración tanto en España como en el marco internacional. Estos dos bloques están precedidos por una introducción, a cargo de los directores de la obra, y un capítulo especial dedicado a la reforma de la Ley de Extranjería, escrito por Eliseo Aja.

Este primer capítulo comienza explicando la urgencia que rodea a la reforma. La legislación española estaba obligada a incorporar, desde hacía un tiempo, algunas directivas europeas, sentencias constitucionales y los nuevos Estatutos de Cataluña y de Andalucía. Además de estas actualizaciones, la nueva Ley debía dar respuesta al fuerte crecimiento de los flujos migratorios de la última década y, sobre todo, preparar las medidas necesarias para afrontar la actual crisis económica. La reforma viene a consolidar la legislación anterior, por lo que no se puede hablar de grandes cambios en la política de inmigración. Al menos así es como el Gobierno ha querido presentar la reforma de ley. No obstante, hay algunos puntos que han suscitado cierta polémica y que apoyan los argumentos de aquellos que afirman que se ha producido un giro restrictivo.

Es necesario recordar que el enfoque de la nueva legislación está marcado por la ordenación de los flujos migratorios de acuerdo a las necesidades laborales del país. Esta orientación, lejos de constituir un

cambio, viene a reforzar la línea planteada hasta entonces. Así la “laboralización” de la inmigración en España queda más patente que nunca: la presencia de la Comisión Tripartita, el uso del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura y el alta en la Seguridad Social como principales instrumentos en la gestión de contrataciones de nuevos trabajadores inmigrantes. Esta intensificación de la “laboralización” se ve contrastada, sin embargo, por la escasa presencia de medidas destinadas a la integración social. El hecho en sí llama la atención, más aún si se tiene en cuenta el título que da nombre al nuevo proyecto de Ley.

La reforma amplía los derechos políticos y sindicales fundamentales de todos los inmigrantes, con independencia de su situación legal. Estos reconocimientos se extienden al derecho a la educación postobligatoria para todos los menores de 18 años —tanto regulares como irregulares—, incluyendo las titulaciones y las becas correspondientes. No ocurre lo mismo con el acceso a las ayudas para la vivienda, el cual requiere la autorización de residencia de larga duración. Este matiz, desde el punto de vista de Aja, “quiebra una línea general importante de igualdad de derechos de los extranjeros residentes legalmente con los nacionales”. Otro aspecto reseñable de la nueva Ley es lo referente al derecho al sufragio. La dificultad de reconocer este derecho ha radicado en que la Constitución exige un principio de reciprocidad, por el cual los Estados de los inmigrantes deben reconocer el mismo derecho para los españoles residentes en aquellos países. Aunque varios expertos ven en la reforma de la Constitución la solución más eficaz, el impulso de acuerdos

bilaterales para establecer el mutuo reconocimiento ha sido la estrategia adoptada.

Las modificaciones de la nueva Ley Orgánica en tema de reagrupaciones mantienen, a grandes rasgos, las normativas esenciales anteriores. Pese a ello hay dos puntos de cierto calado que merece la pena mencionar. El primero consiste en la incorporación automática del derecho a trabajar del reagrupado, lo cual facilita un proceso que hasta ahora solía complicarse. El segundo —éste algo más polémico— trata sobre las restricciones a las reagrupaciones de los ascendientes, tanto por exigir al reagrupante la residencia de larga duración como por limitar la reagrupación sólo a los reagrupados mayores de 65 años. En materia de lucha contra la inmigración irregular la nueva Ley aumenta las formas de control por medio de la catalogación de nuevas infracciones y el incremento de la cuantía de todas las multas. No hay que olvidar, para terminar, lo relativo a la detención en centros de internamiento, que amplía de 40 a 60 días el plazo máximo de retención. Sin duda, una de las medidas que más polémica ha suscitado.

Tras la presentación de la reforma de la Ley de Extranjería, el anuario abre el primero de los bloques. Jean-Pierre Garson y Jean Christophe Dumont ofrecen una reflexión del impacto de la actual crisis en el mercado laboral de los países de la OCDE. Los autores recuerdan que los inmigrantes suelen estar sobrerrepresentados en los sectores donde la destrucción de empleo es mayor. Pero la concentración en los sectores más vulnerables no es el único problema al que se enfrentan. La contratación temporal también es una práctica que se repite entre inmigrantes, y

si ello repercute en la estabilidad laboral, en fases recesivas el efecto desestabilizador se multiplica. Además, en épocas de escasez económica las políticas de integración pasan a un segundo plano, si es que alguna vez ocuparon las portadas de los periódicos.

Joaquín Arango anuncia que “la *década prodigiosa* de la inmigración en España ha terminado”. Parece confirmarse, por un lado, que los flujos migratorios internacionales se han reducido, tanto desde los países de origen como desde los de destino. La ralentización de los flujos de entrada, sin embargo, no comienza a notarse en España hasta el segundo semestre de 2008, tal vez por efecto de la inercia o por las reagrupaciones familiares. Además del freno de los flujos de entrada y del aumento del desempleo entre los inmigrantes, la crisis también ha provocado un incremento de la economía sumergida y un cambio en los patrones de distribución territorial de los inmigrantes. Estos fenómenos se estudian de forma más detallada en capítulos posteriores.

Una cuestión más difícil de resolver es la que se refiere al cambio de política de inmigración. ¿Es cierto que el Gobierno ha dado un giro más restrictivo? Quienes así lo creen remiten a algunas declaraciones controvertidas del anterior Ministro de Trabajo e Inmigración. Las propuestas de reducir la contratación de inmigrantes en los países de origen o de poner ciertos límites a la reagrupación familiar son algunos ejemplos. También se hayan otros indicios de este giro en el apoyo del Gobierno español a medidas en el ámbito comunitario: la Directiva del Retorno y el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo promovido por el

Presidente Sarkozy. La primera de ellas amplía los plazos de retención en centros de internamiento y reduce las garantías procesales que rodean a las expulsiones. La segunda tiene en verdad poco de novedoso y carece de fuerza legal, aunque denota una clara orientación conservadora con propuestas como la deseabilidad de la inmigración escogida o selectiva. Pese a todo lo comentado, Arango apunta que los cambios propuestos en la nueva Ley de Extranjería están lejos de ser tan radicales como algunos suponen.

En lo que respecta al mercado laboral, capítulo elaborado por Josep Oliver, lo más destacable es que la pérdida de empleo está siendo, en términos relativos, mayor entre españoles que entre extranjeros. No se puede decir lo mismo en términos de paro, cuya tasa es muy superior en el caso de los inmigrantes. La causa de este fuerte aumento está producida principalmente por la incorporación de nuevos efectivos al mercado laboral, la cual explica un 70% del incremento del paro inmigrante desde 2007. En el caso de los españoles el aumento del paro se debe, más que al aumento de efectivos, a la destrucción de empleo (esta causa explica el 88% del paro). Los efectos de la crisis también difieren según el sexo. Las mujeres, más resistentes ante el paro que los hombres, han encontrado salida laboral en el sector servicios.

Además del fuerte incremento de la desocupación, la recesión económica ha dado lugar a la ralentización de la entrada de flujos. Este punto es abordado por Mario Alloza, Brindusa Anghel y Pablo Vázquez. En su capítulo ofrecen algunas predicciones hasta el año 2014 que apuntan hacia

una reducción drástica de los flujos de entrada hasta el punto de ser nulo al final del periodo estudiado. Estas predicciones van claramente en la línea de lo que ya se comenzó a experimentar en 2008, lo cual confirma la pérdida de atractivo del mercado de trabajo español en el exterior. No obstante, las previsiones también muestran cómo va a continuar habiendo un flujo de entrada, aunque modesto, de los nacionales de los tres principales países emisores: Rumanía, Ecuador y Marruecos.

En relación con este tema, Andreu Domingo i Valls y Joaquín Recaño dedican un capítulo a los flujos de llegada a España.

Los autores señalan que la ralentización ha sido más profunda entre europeos —tanto de la UE como de fuera de ésta— y latinoamericanos. En el lado opuesto aparecen los africanos y los asiáticos, quienes han mantenido un aumento moderado de entrada incluso en el año 2008. Las salidas, siempre más difíciles de cuantificar, han sido notables entre ecuatorianos, marroquíes y bolivianos. Precisamente en los dos primeros grupos el aumento de las salidas coincide con el aumento de entradas. Por otra parte, la reducción de flujos ha sido acentuada en el centro de la península y en las Comunidades Autónomas del litoral mediterráneo, a excepción de Cataluña. También se consolidan algunas provincias como Barcelona y Valencia, como provincias refugio, donde la diversidad del mercado laboral y la concentración de redes sociales permiten hacer frente a la crisis con algo más de facilidad.

Los inmigrantes están siendo, como ya se ha visto, uno de los colectivos más afectados por la actual recesión. Guillem

López i Casanovas y Gabriel Ferragut hablan de diversos programas que pueden ayudar a aminorar los efectos de la crisis. En este contexto los autores destacan la importancia de programas orientados a la integración de los inmigrantes que se basan en el refuerzo del capital humano como medio para reforzar las inserciones laboral y social. Un buen ejemplo de ello lo constituye la Ley de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña, aprobada en junio de 2009 y cuya implementación será progresiva hasta 2015. La Ley ya ha tenido una evaluación *ex-ante* de sus efectos económicos y entre los principales resultados obtenidos destacan la adquisición de primas salariales para aquellos inmigrantes que, a través del programa, consiguen mejorar su dominio de la lengua y amplían su conocimiento del entorno.

Carmen Alemán advierte en un capítulo dedicado a los servicios sociales que en momentos de crisis la demanda de apoyos sociales se incrementa como consecuencia del aumento de las adversidades. Este incremento de las demandas no corrobora, sin embargo, el estereotipo tan extendido de que los inmigrantes consumen más servicios sociales que la población autóctona. Está comprobado que la frecuencia con que los usan es inferior a su peso demográfico. La autora también recuerda que, además de las necesidades concretas de la población inmigrante, dentro de este colectivo hay diversos tipos de demandas sociales todavía más específicas. Aunque los casos sean minoritarios, los servicios sociales tendrán que atender las demandas de grupos tan dispares como la de los extranjeros que vienen a España con

alguna discapacidad, presos, prostitutas, familias monoparentales y menores no acompañados, por poner algunos ejemplos. Incrementar los recursos económicos no será suficiente, sino que es necesario potenciar con la misma intensidad las actuaciones de gestión y organización.

¿Cuál es el origen del inferior logro educacional de los inmigrantes? Las posibles razones, explica Héctor Cebolla, apuntarían en dos direcciones: hacia el estatus adquirido por el hecho de ser inmigrante o hacia razones que explican, igualmente, las diferencias entre los propios autóctonos. Los resultados del trabajo muestran cómo el rendimiento escolar de los hijos de parejas mixtas (autóctonos con nativos) es menor que el de los hijos de parejas autóctonas. Esas diferencias son explicadas, prácticamente en su totalidad, por factores de tipo socioeconómico. Es decir, la clase social del hogar parece tener mucho más peso que el factor de la nacionalidad a la hora de explicar el logro educacional. Todos estos resultados tienen, obviamente, implicaciones políticas: la necesidad de implementar, a medio y largo plazo, políticas de carácter universalista y no tan específicas, que ayuden a eliminar las diferencias que separan no sólo a inmigrantes y autóctonos, sino también a estos últimos. Es decir, las que se deben a las diferencias socioeconómicas que afectan al conjunto de la población.

El segundo bloque del anuario arranca con un capítulo dedicado a la actividad normativa del Estado durante 2008, escrito por José Antonio Montilla y José Luis Rodríguez. Exceptuando la ya citada reforma de la ley de Extranjería, apenas

se han aprobado normas generales en materia de inmigración. Se podría destacar el Decreto-ley sobre retornos de inmigrantes, de vital importancia por el contexto de crisis económica que se vive, pero algo irrelevante una vez llevado a la práctica. Entre las diversas explicaciones de esta fría acogida es necesario destacar que quienes pueden acogerse al plan de retorno son, precisamente, los más arraigados en nuestro país. Otro cambio es la convocatoria de becas que excluyen a los inmigrantes irregulares, denunciado por los autores por contradecir el tratamiento jurídico exigido por el Tribunal Constitucional.

En cuanto a las políticas de la Unión Europea, el año 2008 tampoco se ha caracterizado por una gran actividad legislativa. El capítulo, presentado por Andreu Olesti, aborda, por un lado, la actividad normativa, en la que destaca la Directiva relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio; y por otro, la acción política de la UE. Respecto a la Directiva, su objetivo es incrementar la eficacia en la lucha contra la inmigración irregular. El debate ha girado en torno a las garantías previstas en el procedimiento de expulsión, las condiciones y la duración del posible internamiento, así como al grado de adecuación de la protección de los menores de edad. En cuanto a la actuación política, el autor destaca el Pacto Europeo sobre la Inmigración y el Asilo, cuyo contenido se basa en dos comunicaciones previas de la Comisión Europea. Este Pacto se ha puesto en marcha en 2010 y tiene como objetivo cumplir un programa quinquenal.

Ignacio García y Pablo Santolaya se centran en aspectos relacionados con la titularidad y el ejercicio de varios derechos constitucionales. Para ello los autores estudian la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia. En relación al internamiento preventivo en centros penitenciarios, la Ley de Extranjería considera la posibilidad del uso de internamientos preventivos como medida cautelar para asegurar la eficacia de la resolución de expulsión del país. Por otra parte, la orden de retorno se lleva a cabo en los casos en los que los extranjeros no cumplen los requisitos para la entrada en territorio español. Existen dos enfoques divergentes en relación a si estos procesos deben o no considerarse de cuantía indeterminada. Por otra parte, la decisión de denegación de entrada debe basarse en un razonamiento que justifique la sospecha de que el viaje no responde a una finalidad turística. Por último, el problema de la delimitación de los supuestos también se extiende a las situaciones que dan lugar a la expulsión del territorio español. También aquí continúa habiendo estimaciones de recursos contra órdenes de expulsión por diversas razones.

Para concluir, el capítulo a cargo de Javier García y María Díaz recoge un resumen de las jurisprudencias aprobadas por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relacionadas con el Derecho de extranjería. Hay que reconocer que el año 2008, de nuevo, tampoco ha sido muy abundante y se ha limitado, principalmente, a reiterar la jurisprudencia previa sobre derechos de extranjería. De toda ella, se puede resaltar que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha estado dirigida, por un lado, hacia el régimen de los ciudadanos de la Unión Europea (UE) y de sus familiares que ejercen la libertad de circulación y residencia en la UE; y por otro, hacia las normas comunitarias aplicables a los ciudadanos de terceros países, aunque este segundo bloque es menor que el anterior.

Aunque editado en 2009, son pocos los capítulos de este anuario que recogen información de ese año. Será necesario esperar a un nuevo número para conocer las últimas novedades de esta crisis que parece no acabar. Pese a ello, el anuario que nos ofrece el CIDOB, más allá de aportarnos la información más actual sobre el fenómeno migratorio en sus muchas dimensiones, es un documento que ofrece un material de enorme interés y unas reflexiones que no tienen fecha de caducidad.

JACOBO MUÑOZ COMET
*Universidad Nacional de Educación
a Distancia (UNED)*