

LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES Y SUS INSTRUMENTOS (Transcripción)

ANNA TERRÓN [Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración]:

Muchísimas gracias, Directora.

Gracias por su acogida en este Palacio que, efectivamente no es la primera vez que lo hace, porque aquí estuvimos cuando la Conferencia Ministerial de Integración que se celebró durante la presidencia española, con participación en aquel momento de la consejera, ex consejera que nos acompaña también en esta sala, como no podía ser menos, y no lo digo por razones protocolarias, sino por empezar comentando que, efectivamente, para nosotros la gobernanza de la inmigración desde todos los niveles, desde el ámbito comunitario de la Unión Europea hasta el local, ha sido algo que ha orientado y ha marcado nuestra política; y que tuvo ese momento importante, que se recordaba aquí y que agradezco, en Zaragoza con la reunión de los ministros de Justicia, Interior y algunos de Asuntos Sociales en aquel momento.

Agradezco pues, esta nueva posibilidad de estar aquí con vosotros y agradezco sobre todo a la Fundación Manuel Giménez Abad, al *Forum of Federations* y a las Cortes de Aragón por invitarnos y por permitirme participar en esta jornada.

Mi presencia aquí será más corta de lo que desearía, por lo que me disculpo de antemano.

Yo creo que este es un buen momento para la reflexión y el análisis sobre las migraciones en nuestro país, porque es un momento de cambio, de cambio de ciclo migratorio y un momento en el que se está generando un nuevo contexto. Y déjenme empezar mi intervención por aquí, por explicarles qué es lo que está sucediendo.

Por primera vez el año 2010 acabó en nuestro país con una reducción de un 1,45%, de personas extracomunitarias. Hemos superado pues una etapa que es la que ha

caracterizado la historia inmigratoria de nuestro país muy corta y muy intensa en llegadas. Eso no quiere decir que hayamos cambiado la política migratoria, y creo que eso es muy relevante tenerlo presente. Lo que ha pasado es que con un modelo migratorio que vincula la entrada de inmigrantes a la situación del mercado de trabajo, y a partir de un momento en el que se impone la regularidad en las entradas, y la gestión de la inmigración desde la regularidad, evidentemente, con la misma norma y con el mismo modelo, ante la falta de capacidad de los inmigrantes, de vincularse ya no al mercado de trabajo sino a ese puesto de trabajo concreto que la ley exige que exista y que sea preexistente, para tener un visado de entrada y un permiso de residencia y trabajo, pues esa llegada se contrae. A la vez ha habido salidas de nuestro país. Todo eso dentro de unos parámetros de normalidad.

Yo alguna vez he dicho que en inmigración, ni hay avalanchas ni invasiones, ni habrá ni hay huidas bíblicas. Hay una gente que se adapta de una forma determinada a la situación económica, y por lo tanto, en este momento estamos teniendo muy pocas entradas con el mismo modelo, con las mismas leyes; y en cambio, estamos teniendo sí, algunas salidas.

Evidentemente, la crisis económica ha tenido un impacto fuerte en ese escenario, no en tanto que población extranjera, sino porque ha afectado especialmente a los sectores a los que estas personas llegaron; especialmente a la construcción. Hubo un momento en este país en el que se generó una cierta coalición de intereses para la entrada de personas de cualquier forma, de cualquier forma de entrar; y para la entrada de cualquier forma en el mercado de trabajo, generando –lo que ayer un periódico llamaba- la tercera burbuja; la burbuja del empleo, fácil, barato y en ámbitos económicos que, a su vez, eran ya otras burbujas. Esos sectores se han visto especialmente afectados, pues, por la destrucción de puestos de trabajo y ello ha significado que los inmigrantes en nuestro país hayan perdido el empleo de una forma más rápida de lo que lo ha hecho el resto de la población. Aún así, creo que es muy importante explicar y decir que tenemos prácticamente un millón ochocientas mil personas de alta en la seguridad social con permiso de residencia, por lo tanto,

extranjeros. Y que si esas personas desaparecieran, nuestro mercado de trabajo no tendría una solución sino un problema añadido. Sigue habiendo –insisto- un millón ochocientos mil, prácticamente, afiliados a la seguridad social.

Eso quiere decir que tenemos que hacer una determinada política de empleo, que permita el paso de determinados sectores a otros, como hay que hacer, y exactamente de la misma manera, para el resto de la población de este país, que está sufriendo también un alto nivel de desempleo, y garantizar los servicios generales para todos los trabajadores que puedan hacer que en estos tiempos de crisis la paz social esté garantizada.

Podemos pues en este contexto considerar finalizado, y yo creo que de una forma prácticamente permanente, el periodo de lo que ha sido crecimiento agudo de los flujos migratorios o lo que fue esa gran coalición de familias, empresas, sector económico, etcétera, para la llegada masiva de nueva mano de obra a nuestro país.

Es verdad que tenemos que pensar en el medio y el largo plazo, y tenemos que pensar en cómo la inmigración debe ser gestionada en ese nuevo modelo económico, en el que sin duda vamos a entrar.

En el pasado inmediato, ¿qué es lo que hemos hecho nosotros ante esa nueva situación? Bueno, incorporarla o incorporar ese nuevo contexto al marco de decisiones a tomar, en algo que debíamos hacer, que era el reglamento que desarrollaba la anterior Ley de Extranjería.

En el reglamento intentamos consolidar un modelo –insisto- basado en la regularidad y vinculado al mercado de trabajo. Y la verdad es que yo creo que la demostración del éxito de ese modelo es que ha servido para momentos de creación de empleo y sirve para este momento absolutamente diferente, aunque yo dije ya hace pocos días en Madrid en la inauguración de una conferencia organizada por la Fundación Canadá y la Fundación Ortega y Gasset, que tenemos que revisar parte de ese

modelo, porque me parece que la vinculación al mercado de trabajo tiene que ser el marco. Pero esa vinculación estricta que existe en nuestro país con el puesto de trabajo preexistente creo que deberíamos repensarla y revisarla, y ahí la idea de los cupos, la idea de la vinculación a un marco más general de medio y largo plazo, de cuáles son las posibilidades del país en este campo; creo que sería un buen elemento de reflexión para el futuro.

Otro elemento que ha sido muy claro para nosotros a la hora de hacer el reglamento y que tiene que ver con lo que estamos discutiendo aquí ha sido la colaboración con las administraciones locales y autonómicas. Es verdad que la extranjería forma parte del núcleo de competencias del Estado, pero no es menos cierto que el gobierno del fenómeno de la inmigración es algo que incorpora a todas y cada una de las administraciones de nuestro país evidentemente: en ámbitos como la reagrupación familiar, la integración, la propia demostración de arraigo que prevé la ley el papel de las comunidades autónomas y de las administraciones locales es muy relevante y ha sido reconocido además al hilo de la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña por el propio Tribunal Constitucional, y lo había sido ya anteriormente al establecer que la competencia de extranjería en manos del Estado no quiere decir que el resto de las administraciones no sean competentes en todos aquellos ámbitos que les corresponde y en los que el elemento de la extranjería está presente.

Hemos pensado pues, que esa colaboración con las comunidades autónomas debía reglamentarse, debía formalizarse y que esa formalización debía servir para que fuese más ágil y más profunda. Hay elementos de novedad en el reglamento que a mí me satisfacen especialmente, como la obligación que el Estado adquiere de informar a las comunidades autónomas y que me parece de mínimos. Lo cuento siempre con una frase y creo que es la forma más corta de hacerlo: no tiene ningún sentido que el Estado sepa qué expedientes de reagrupación familiar tiene sobre la mesa, y que la comunidad autónoma en cambio no sepa a qué niños va a tener que escolarizar el año que viene; no tiene el menor sentido. Vale la pena hacer que esa información fluya y que por lo tanto, desde cualquier administración se facilite aquello

que deben hacer las otras. Un tercer elemento que quiero subrayar del reglamento es que, por primera vez, incorpora elementos que pretenden facilitar y garantizar la movilidad de las personas.

Yo creo, y lo repetiré, que estamos en un momento en el que junto con los movimientos migratorios tradicionales coexiste lo que llamamos “movilidad humana”, y ese es un fenómeno que se caracteriza sobre todo por el acortamiento de los tiempos. Lo que antes era un proyecto de vida en el ámbito de la emigración, ahora puede ser un proyecto de seis, de ocho, de diez años, y estamos viendo cada vez más fenómenos de personas que vienen aprovechando una determinada coyuntura que luego se van, o aquellos que vienen, intentan además de trabajar, formarse; emprenden nuevas actividades luego en su país de origen o en un tercer país. Hemos querido que eso esté en el reglamento junto con las ayudas al retorno voluntario, para generar un paquete de garantías, ¿en qué sentido? Pues que aquella persona que ha estado aquí, que ha residido en España y que en un momento dado cree que tiene una mejor oportunidad en otro lugar, tenga la certeza de que puede volver a nuestro país y no encontrarse con que tiene que ponerse a la cola de los que quieren venir, sino que pueda recuperar la situación que tenía antes de salir. Otra vez, con una frase corta: si alguien tiene una tarjeta de residencia de larga duración y está tres años fuera y luego cumple con las posibilidades o con los requisitos para volver; puede volver y seguir siendo un residente de larga duración; lo que nos parece justo en relación con personas que han contribuido ya al desarrollo de nuestro país y, por otro lado, nos parece que remueve obstáculos para que alguna gente tome esta decisión.

Si vemos otro paquete importante de lo que ha sido nuestra política de extranjería, que son las nacionalizaciones, que son altamente privilegiadas para algunos colectivos como los iberoamericanos, podemos ver, aunque es difícil de encontrar en los datos, que aquellos que efectivamente han conseguido un pasaporte español son los que se mueven, son los que toman la decisión de volver, ¿por qué? Porque saben que tienen la puerta de regreso a España abierta y nos parece que es absurdo

poner más obstáculos de los debidos a ese tipo de fenómenos que existen y que están aquí para quedarse.

Si con el reglamento hemos precisado un marco legislativo con el que gestionar la inmigración, es verdad que hemos desarrollado otro instrumento para un objetivo que es igualmente básico, que es garantizar la integración y la cohesión social; el marco legislativo ayuda a ello, y estoy más que convencida. La lucha contra la irregularidad no es sólo por razones –vamos a llamarlo así- de orden público, sino también es la lucha contra la vulnerabilidad extrema de las personas y, por lo tanto, el marco jurídico ayuda también a garantizar la integración. Pero hemos desarrollado también otro instrumento básico que es el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. El primero se hizo para el periodo 2007-2010, y ha sido una pieza clave que ha sido objeto en estos últimos meses de evaluación, en términos de evaluación de políticas públicas y de evaluación de los resultados; por lo tanto, que este plan ha tenido y con esa experiencia, con ese documento que nos decía qué habíamos hecho y para qué había servido, hemos desarrollado el siguiente PEI que se aprobó el 23 de septiembre por el Consejo de Ministros. Un plan estratégico de ciudadanía e integración que no es para los inmigrantes, que es para el conjunto de la sociedad y para facilitar los instrumentos de gestión, para facilitar las políticas públicas en una sociedad que es y será ya para siempre diversa. Por lo tanto, para conseguir no la integración de unos, sino una sociedad cohesionada y una sociedad integrada, que es nuestro objetivo. El objetivo es que no haya exclusión social y por lo tanto, el plan de ciudadanía e integración es un plan que se dirige a toda la sociedad y que tiene –insisto- ese objetivo; garantizar la convivencia, garantizando políticas públicas que incorporen la idea de diversidad en nuestro país, que es algo que también ha llegado para quedarse para siempre aunque nosotros sigamos vinculándolo a la inmigración y nos siga pareciendo un poco extraño, porque seguramente somos uno de los países europeos con una historia de homogeneidad, si pasamos por alto la diversidad interna de nuestro país, más grande en términos absolutos. Tendremos que acostumbrarnos a pensar que la diversidad, cada vez más, va a estar disociada de la inmigración y que vamos a tener ya españoles que son españoles de un tipo

diferente al que seguramente nuestros padres y nuestros abuelos reconocerían como tal.

Trabajar por la convivencia, por lo tanto, es otro de los objetivos importantes. El PECEI, les decía, que es el instrumento del que nos hemos dotado. Un instrumento que no es para el Gobierno, un instrumento que prevé acciones horizontales en el ámbito del Gobierno de España, pero que sirve también al mundo local, a las comunidades autónomas y no sólo a la gente que trabaja en inmigración –insisto- sino en educación, en empleo, en urbanismo, en vivienda, etcétera, etcétera, etcétera. Así como a las organizaciones no gubernamentales, porque les da un paraguas, que además esta vez tenemos la ventaja de que es el segundo y por lo tanto parte de esa evaluación que les decía donde enmarcar su propia acción.

Una tercera decisión tomada en este último periodo a mí no me gusta incorporarla al elenco de instrumentos para la inmigración, por lo que les decía anteriormente, pero sí quiero mencionarlo: ha sido por primera vez la estrategia de lucha contra el racismo, que nace del PECEI, del plan estratégico de ciudadanía e inmigración, pero es una pieza separada y a mí me complace mucho que exista –insisto- porque creo que cada vez más entraremos en una agenda que es la de la lucha contra la discriminación y el racismo, que va a tener poco que ver con la agenda de la integración y de la inmigración, o que se va a tocar en algunos puntos, pero que va a tener como sujetos cada vez más a españoles.

Todo esto lo hemos hecho –y vuelvo al principio- en el marco de una política europea de inmigración. Una política que todavía no está construida pero que claramente la encontramos cada vez que pensamos en que tenemos que gestionar y gobernar bien la inmigración. Vivimos en un espacio de libre circulación. Yo recuerdo hace muchos años, cuando se empezaba a hablar al hilo de la Cumbre de Tampere, de la política europea de inmigración; decíamos no puede haber una Unión Europea de la libre circulación con –en aquella época- diecisiete distintas políticas de inmigración. Lo que nunca sospechamos entonces, es que algunos acabarían pensando que había

que acabar con la libre circulación para mantener las políticas nacionales de inmigración, pero como yo estoy convencida de que eso es ir contra los tiempos y es imposible, sigo pensando que no, que el espacio de libre circulación debe defenderse, que ninguno de nosotros entendería parar las mercancías o a las personas en una aduana o en una frontera europea y que, por lo tanto, necesitamos desarrollar esa política de integración y eso hemos hecho de una forma fuerte. También reconociendo la dimensión regional de la política europea de inmigración y, especialmente, de integración.

La verdad es que el Tratado de Lisboa permite a la Comisión adquirir competencias de apoyo en el ámbito de la integración, y que –como ha hecho el Comité de las Regiones- ahí es muy importante recordar cuál es el papel de las administraciones, no del Estado en este marco de las regiones con competencias legislativas, como son las nuestras, de otro tipo de regiones y del mundo local. En todo caso, yo creo que nos encontramos ante algo que podemos definir, perfectamente, con ese nuevo palabro que usamos, que es la “gobernanza multinivel”. Nada encaja mejor en ese concepto si vemos el ámbito europeo, si vemos el ámbito de los estados miembros y el ámbito de las regiones con capacidades legislativas y de las regiones y administraciones locales, nada encaja mejor –decía- en ese concepto, que la gobernanza, que el gobierno del flujo de personas y su acomodo en el ámbito local.

Desde luego, yo creo que la política europea tiene que atender a eso, pero tiene que atender también, y ahí es donde nos damos cuenta que es una pata importante de la gobernanza, a los temas macro, a aquellos espacios y ámbitos de gobierno internacional de la migración. Creo que vamos a tener aquí un buen ejemplo de ello, porque vamos a tener que organizar de una forma o de otra –y desde la Comisión Europea se está trabajando en ello- la movilidad en el espacio mediterráneo, teniendo en cuenta los cambios que se están produciendo. Y teniendo en cuenta, además, que es nuestro espacio transfronterizo, que son nuestros vecinos.

Por lo tanto, yo creo que esa va a ser también una pieza importante, el desarrollo de una política europea de inmigración que va a ser también global; que va a intervenir en la gobernanza internacional y que va a ayudar en el ámbito de la integración. Y creo que éste es el marco en el que nosotros, por razones políticas, por razones geográficas y por interés en nuestro futuro, debemos movernos.

Gracias. *[Aplausos.]*