

Anna Sanmartín Ortí

**LA MIGRACIÓN DESEADA. TENDENCIAS ACTUALES EN LA
GESTIÓN MIGRATORIA EN EL SUR DE EUROPA**

**THE DESIRED MIGRATION. CURRENT TRENDS IN MIGRATION
MANAGEMENT IN SOUTHERN EUROPE**

Resumen

El texto analiza la dirección actual hacia la que se dirigen las intervenciones y regulaciones de la gestión migratoria en Europa del sur, a través de los casos de España e Italia. Las nuevas estrategias apuntan hacia el establecimiento de programas de movilidad que aseguren un crecimiento inteligente, sostenible y competitivo en la Unión, lo que se está traduciendo en respuestas políticas de gestión migratoria de corte laboral, y en la priorización de una migración de tipo regular, cualificada, temporal y circular.

Abstract

This article examines the current interventions and regulations of migration management in southern Europe, through the cases of Spain and Italy. The European Union new strategies are directed towards the establishment of mobility programs that ensure smart, sustainable and competitive growth. Such strategies are resulting in migration management policy responses related to employment, and the prioritization of a regular, qualified, temporary and circular migration.

Las migraciones son criaturas de las políticas. Su regulación y comportamientos han variado a lo largo de la historia y el globo en función de coyunturas y situaciones diferentes, muy vulnerables, entre otros, a los cambios en los ciclos económicos (Balch, 2010), y el presente artículo quiere reflexionar en torno a una pregunta: ¿hacia qué dirección apuntan las intervenciones y las regulaciones en el sur de Europa en la actualidad?

Teniendo en cuenta que el actual contexto está poniendo sobre la mesa nuevos escenarios y necesidades, las líneas estratégicas trazadas por Europa para salir de la crisis y el tipo de respuestas políticas de los Estados, nos interesa conocer las formas en las que los gobiernos logran aunar intereses plurales y retóricas diferentes frente a la migración; cómo articulan medidas restrictivas y de control, de defensa de los intereses nacionales y comunitarios, al mismo tiempo que dejan abiertos determinados cauces para permitir una inmigración "deseada" y "necesaria". Y hacerlo ilustrando dichas medidas a través de las realidades italiana y española, como ejemplos de la gestión migratoria en el sur de la región.¹

EL CONTEXTO EUROPEO

El *Programa de Estocolmo* (2010), adoptado durante la crisis económica como medio de seguimiento de los Programas de Tampere y La Haya, refleja la prioridad otorgada a las cuestiones de la migración en Europa, en concreto a los vínculos de la migración y el desarrollo, la migración laboral e irregular, y las

¹ Este ensayo forma parte de una reflexión en torno a la gestión migratoria en Europa en tiempos de crisis a partir de un estudio comparado entre España e Italia. El análisis del caso italiano ha sido posible gracias a la estancia en el Instituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche, con el apoyo de las becas postdoctorales de la Fundación Caja Madrid.

cuestiones relacionadas con la integración. Un año después, la comunicación de la Comisión Europea el *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*, suma una serie de líneas estratégicas que Europa ha trazado para los próximos años. En ella se insiste en la amplitud de estrategias y programas a aplicar en nombre de la "movilidad", concepto más amplio que el de "migración" -pues ha de contener una amplia gama de personas, como visitantes de cortos periodos, turistas, estudiantes, investigadores, hombres de negocios o familiares de visita- para contribuir con ello a la "vitalidad y la competitividad de la Unión Europea", términos clave en el documento.

Y ¿cómo asegurar dicha competitividad? La Unión subraya la necesidad de garantizar "mano de obra adaptable con las cualificaciones necesarias" en función de los cambios demográficos y económicos de Europa, y la urgencia por mejorar las "políticas de integración de los migrantes en el mercado laboral", ambas cuestiones ineludibles para dar respuesta a la insuficiencia de capacitación y a los desequilibrios laborales, y avanzar hacia una política de inmigración legal más vinculada a la demanda. Como propuestas específicas, las recomendaciones giran en torno al diálogo entre los países con intereses comunes y con el sector privado y los empleadores, a la transferibilidad de los derechos sociales y de pensión para facilitar la movilidad, el fomento de la migración circular y la disuasión de la inmigración irregular, así como al establecimiento de políticas de formación continua en dicho contexto de movilidad.

Líneas que marcan unas prioridades a nivel comunitario y que reflejan la lectura europea de las necesidades y respuestas ante la inmigración en el nuevo contexto: un enfoque capaz de gestionar la movilidad entendida en sentido amplio y un énfasis en la migración laboral en función de las necesidades de los países receptores, la migración regular y el fomento de la migración

circular. Se acentúa por tanto, la vinculación de la llegada de inmigrantes con las necesidades de mano de obra, o dicho de otro modo, la "laborización" de los flujos (Ferrero y López Sala, 2009), y se plantean nuevas formas de regulación de la movilidad apoyadas en la "circularidad migratoria" como alternativa capaz de aportar a los modelos vigentes los efectos deseados y buscados. ¿En qué sentido?

Existe cierto consenso entre los especialistas a la hora de indicar que este tipo de programas de movilidad son presentados como una solución en donde todos los actores implicados ganan: los migrantes, sus familias y los países de origen y destino (Agunias y Newland, 2007). Por un lado, la migración circular proporcionaría la movilidad internacional del trabajo necesaria en ciertos sectores de actividad en los países receptores, con los consecuentes beneficios para los emisores (retornos de capitales, de experiencias y de personas, así como una válvula de escape a las presiones de su población en mercados de trabajo con tasas de desempleo importantes). Por otro, abriría una nueva vía para la migración legal que podría prevenir la migración irregular (Fargues, 2008). En las sociedades de origen, por tanto, se presenta como un mecanismo para conseguir divisas, conocimiento técnico, frenar la fuga de cerebros y mejorar los intercambios comerciales. En las sociedades receptoras, como una vía para cubrir sus necesidades laborales sin hacer frente a los gastos que generaría el establecimiento definitivo. Así, el apoyo a programas y canales de retorno sostenidos y repetidos en el tiempo, el mantenimiento de vínculos sociales y laborales binacionales de los migrantes, los vínculos con procesos que impulsen el desarrollo económico en origen (a través de proyectos de cooperación y codesarrollo) y la idea de una migración laboral segura, son elementos que se enumeran al caracterizar las bondades y la pertinencia de este tipo de enfoque.

Conceptos como la "migración circular" o la "movilidad" no son nuevos, aunque sí es una novedad su recuperación en el debate y en la gestión de los flujos en la región. El enfoque de la movilidad introduce matices en la forma de abordar las migraciones, permite incorporar nuevas categorías y distinguir la naturaleza de los flujos que recibe Europa, y que en el contexto actual han necesitado ser nombrados. Así, categorías como la de visitantes, turistas y hombres de negocios hablan de un determinado perfil de "migrante deseable", en concreto un migrante cualificado, regular y temporal. Y frente a la migración internacional, referida de manera particular a los flujos de personas procedentes de terceros países, la movilidad se emplea para referirse específicamente a ciudadanos de los Estados europeos que se mueven libres (o con ciertas restricciones en el caso de los países recién incorporados a la Unión) entre las fronteras de la región.

Existe una amplia gama de personas que presentan diferentes formas de movilidad, y aquello que definimos como migración es una elección arbitraria, variable, acerca de dónde trazar la línea divisoria en unos movimientos que son diversos y cuyas repercusiones varían para las sociedades emisoras y receptoras (Salt, 2008). Realidad que evidencian claramente el proceso de integración europeo y los acuerdos de libre movilidad con los países del Este, que están transformando la movilidad interna en la región, desplazando las fronteras entre los países miembros y los que no los son, hacia nuevos confines. Frente al migrante de largo plazo, aquel "que se muda a un país distinto a su país de residencia usual por un período de al menos un año" (tal y como lo define la OIM), el migrante temporal, estacional, de visita o circular, lleva implícito el retorno, el mantenimiento de su residencia habitual en su país de origen. Categorías que enfatizan unos aspectos y

silencian otros y que permiten presentar las migraciones de un modo acorde con las necesidades de la coyuntura actual.

EL TIPO DE GESTIÓN

La movilidad internacional puede adoptar múltiples formas y presentarse de manera simultánea como una solución (al envejecimiento de la población, a las necesidades del mercado de trabajo, al turismo, etc.) o como un problema (a la seguridad, a la competencia por puestos de trabajo escasos, por citar algunos argumentos). El escenario de crisis actual ha evidenciado claramente esta disyuntiva y cómo la gestión nacional se mueve entre un discurso y unas medidas restrictivas, y una apertura a la llegada de población necesaria.

Los nuevos programas de movilidad en dicho contexto, se presentan como una alternativa a la gestión de las migraciones por su capacidad de combinar adecuadamente lo económico y lo político, es decir, el discurso político de la seguridad y el control de la migración, su regulación e idoneidad para los intereses nacionales, junto a las necesidades objetivas de mano de obra en determinados sectores del mercado laboral. Es lo que Cornelius et. al. (2004) denominan hipótesis de la disparidad (*gap hypothesis*), esa distancia entre los objetivos declarados de la política migratoria nacional (las leyes, regulaciones o intervenciones) y los resultados obtenidos en estas áreas. Una distancia cada vez más amplia en la mayor parte de las democracias industrializadas, señalan, y que, entre sus repercusiones, genera hostilidad pública hacia los inmigrantes y presión en los partidos políticos y gobiernos para adoptar medidas políticas más restrictivas.

También en este sentido, Favell y Hansen (2002) subrayan cómo la imagen y los argumentos de la "Europa fortaleza" responden a un diseño de objetivos de tipo político, pero no a los

resultados obtenidos en la aplicación de políticas específicas. Tomando como ejemplo ilustrativo las evidencias que se desprenden de los acuerdos europeos de asilo y refugio, o los movimientos intra-europeos de tipo circular y los acuerdos de ampliación de la Unión y sus consecuentes entradas y circulación de nuevos ciudadanos, los autores sostienen que la gestión migratoria parece estar dando respuesta a un escenario económico-laboral más que político: las categorías que se manejan responden al mercado laboral, pues la selección de la migración deseada tiene que ver con la migración, poco y muy cualificada, que necesitan dichos mercados. En este escenario, los migrantes de Europa del Este ya no son inmigrantes propiamente dichos, sino sujetos que pueden moverse libremente y que, con las fronteras abiertas, son más propensos a implicarse en procesos de movilidad de tipo circular y transnacional, regidos por las idas y venidas de la demanda económica de mano de obra, más que por una migración de tipo permanente o por peticiones de asilo. De este modo, ilustrando la tesis con los procesos de ampliación de la Unión, hace ver cómo Europa está generando un escenario que algunos interpretan beneficioso para toda la región (*a win-win scenario*), a partir de un proyecto de integración regional de tipo concéntrico, utilizando los acuerdos con sus socios externos para crear nuevos mecanismos de gestión de los flujos migratorios regionales, mientras cierra sus fronteras a otros flujos.

Europa está construyendo en nombre del crecimiento y de la competitividad un escenario de movilidad y liberalización del mercado laboral que, sin embargo y pese a las interpretaciones más optimistas, ubica a la mayoría de los trabajadores del Este en los nichos más precarios de dicho mercado. Un marco en el que la política migratoria obtendría respuestas más adecuadas, sostiene el autor, si atendiera efectivamente a las tendencias demográficas y a las dinámicas del mercado de trabajo, en vez de apoyar las tesis

políticas de la "Europa fortaleza", que aportan una explicación inadecuada a las necesidades de gestión migratoria (Favell, 2008).

La literatura da sobrada cuenta de las contradicciones y tensiones que las políticas migratorias generan en el seno de los Estados, y cómo, ante la necesidad de satisfacer una serie de expectativas públicas respecto a sus funciones, éstos han de activar diferentes resortes que no cuestionen sus atribuciones y competencias, dando lugar así a ambivalencias entre las tesis políticas de la "Europa fortaleza" y las exigencias de las dinámicas económicas y sociales.

Para Boswell (2007) el Estado se erige en el garante de la seguridad, la equidad, la acumulación y la legitimidad institucional, y la gestión migratoria evidencia la tensión existente respecto a cada una de estas funciones.

Así, respecto a la seguridad, la inmigración irregular pone en duda la capacidad estatal de controlar el acceso y la estancia de los migrantes en su territorio, además de vincularse tendencialmente con cuestiones de inseguridad ciudadana y criminalidad. El rol del Estado en la acumulación de la riqueza tiene que ver con su papel en la corrección de los fallos del mercado y con la creación de marcos adecuados para el desarrollo económico del país, y en esta función la migración puede leerse en clave de contribución a las necesidades nacionales (como su aportación fundamental a la reconstrucción de los países tras la Segunda Guerra Mundial, o la actual demanda de trabajadores altamente cualificados), o como un elemento perturbador para los trabajadores y la economía nacionales. La equidad hace referencia al rol estatal en la distribución, la defensa y la garantía de derechos a sus ciudadanos, por lo que frente a la migración, se pone de manifiesto la cuestión de la ampliación o restricción de dichas garantías a los nuevos vecinos. Y la legitimidad institucional, la confianza en que las prácticas estatales preservan los valores democráticos y de libertad

(el respeto a la Constitución, la separación de poderes, etc.) puede verse cuestionada en las medidas de control y en las restricciones impuestas a demandantes de asilo, residentes de larga duración o migrantes irregulares.

Por tanto, existen enormes tensiones entre los imperativos de la legitimidad institucional y la acumulación de riqueza que requerirían de políticas más abiertas respecto a la admisión y recepción de migrantes, por un lado, y las demandas de seguridad y distribución, por otro, que podrían presionar en el sentido inverso. Y no parece haber evidencias empíricas que confirmen un sentido u otro de la ecuación. Detectamos más bien una tendencia hacia la politización de lo migratorio en los países europeos a partir de los 80 y los 90, que inclina las decisiones en la gestión migratoria y la lectura de sus impactos en función de coyunturas económicas, políticas y sociales cambiantes.

Actualmente, los estudios y predicciones sobre las necesidades europeas de inmigración (Eurostat, 2010) muestran que estamos ante un proceso de crecimiento a largo plazo, que no se invertirá con la recesión actual. La misma comunicación sobre el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de la Comisión, en el preámbulo de sus recomendaciones, argumenta cómo, a pesar de la crisis económica y de las tasas de desempleo actuales, los países europeos están sufriendo una escasez de mano de obra y hay ofertas de empleo que no se pueden cubrir con la mano de obra nacional en sectores específicos (por ejemplo en sanidad, ciencia y tecnología). A largo plazo, el envejecimiento de la población en Europa se espera que reduzca a la mitad la proporción entre las personas en edad de trabajar (entre 20 y 64 años) y las personas de 65 años y más en los próximos cincuenta años. De hecho, y si atendemos a los datos, a día de hoy la migración ya ha tenido una importancia fundamental para la Unión Europea, pues la

migración neta ha contribuido en novecientas mil personas (un 62%) al crecimiento de la población total en 2010.

Ante este doble escenario de crisis económica/escalada del desempleo y necesidad efectiva de mano de obra en determinados sectores, los analistas alertan del peligro: de que se generalicen discursos políticos de rechazo a la migración y, en nombre de la austeridad y la reducción del déficit, se adopten medidas que aumenten la precariedad y el recorte de derechos de la población migrante presente en Europa; de que en el seguimiento, la gestión y la evaluación de la crisis actual, los gobiernos de la UE implanten políticas reactivas encaminadas a la solución inmediata de problemas en lugar de llevar a cabo un ejercicio de reflexión sobre cómo podrían incorporar los flujos migratorios como factor de crecimiento y de recuperación de sus mercados laborales y Estados del Bienestar, y cómo priorizar así mismo medidas de lucha contra la exclusión social, como parte de la solución y no de los problemas de las sociedades europeas (Collett, 2010).

Si fijamos la atención en las políticas nacionales de los Estados miembro, detectamos formas de gestión que varían en función de sus contextos políticos, económicos y territoriales específicos, que resultan en políticas migratorias y actitudes diversas frente a la llegada de inmigrantes y su asentamiento. Hoy, la literatura señala que éstas parecen apuntar en un sentido determinado: políticas nacionales con un discurso cada vez más "securitario", con menos contenido social y que incorporan un nacionalismo agresivamente xenófobo, dirigido no sólo contra los inmigrantes venidos de fuera de Europa, sino también contra los otros europeos (Balibar, 2010). Frente al enfoque global de la migración acordado en los tratados, se percibe un tipo de intervención en el que la UE se repliega hacia dentro de sus fronteras frente a países emisores de migrantes, y en el que los Estados miembro, a su vez, parecen adoptar medidas de carácter nacional, unilateral y con tintes

xenófobos. Algunos ejemplos ilustran cada una de estas tendencias:

Políticas nacionales securitarias...

Tal y como plantea Sassen, la inmigración pone a prueba el nuevo orden de la globalización, al situarse en el centro de la tensión entre la desnacionalización del espacio económico y la renacionalización del discurso político en la mayoría de países desarrollados: “cuando se trata de inmigrantes y refugiados, tanto en Estados Unidos como en Europa occidental o Japón, el Estado reclama todo su antiguo esplendor afirmando su derecho soberano a controlar sus fronteras” (Sassen, 2001: 73).

Efectivamente, las medidas más recientes adoptadas para regular la entrada de flujos migratorios en el sur de Europa y su establecimiento normalizado en el territorio, están poniendo de manifiesto dificultades, restricciones y tensiones en el proceso de convergencia europea. Un proceso que implica voluntad política y cuya naturaleza es reversible. Así, las recientes llegadas de migrantes desde las costas del norte de África hacia Italia, han evidenciado desajustes entre intereses nacionales unilaterales y las formas de gestión consensuadas acordadas en los tratados Europeos, como muestran las peticiones de Francia e Italia de modificar el Tratado Schengen permitiendo su suspensión temporal, ante una situación de excepcionalidad como la llegada a sus fronteras de los flujos procedentes del norte de África durante 2011. Y acontecimientos recientes como las respuestas del Estado español para limitar la contratación de trabajadores rumanos, muestran la decisión de implantar medidas de carácter proteccionista a un mercado de trabajo nacional gravemente afectado por el desempleo. En este caso, España ha retrasado la aplicación plena del acervo comunitario sobre libre circulación de trabajadores rumanos, debido al aumento del número de entradas

de estos trabajadores y a la crisis que afecta al empleo del país, haciendo uso de uno de los elementos previstos en el Acta de adhesión: la posibilidad de que los Estados miembros reactiven el período transitorio cuando sufran perturbaciones en su mercado de trabajo que puedan poner en grave peligro el índice de empleo (Ministerio de la Presidencia, 22 de julio de 2011).

Recorte de derechos y políticas con un menor contenido social...

Las reformas económicas que los gobiernos están poniendo en marcha así mismo, implican planes de ajuste y de austeridad presupuestaria y, por tanto, una importante contracción de los Estados del Bienestar y de la inversión de recursos en políticas sociales, fundamentalmente si hablamos de los países del sur europeo. Medidas que en relación a la atención migratoria al interior de los países implican recortes para sectores de población especialmente vulnerables, con tasas de desempleo muy superiores a las de los nacionales, pobreza y exclusión social (Pajares, 2009). Baste mencionar cómo el gobierno español estableció un fondo para apoyar la recepción y la integración social de inmigrantes en 2005, fondo al que asignó 200 millones de euros en 2009 y que redujo un 50% en el presupuesto de 2010. O la reciente reforma del sistema de salud (Real Decreto Ley de Medidas Urgentes para la Sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, 16/2012), que limita la atención sanitaria a las urgencias y la atención al parto entre los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España (excluyendo a los menores). Una decisión que vincula la atención y el acceso a los servicios básicos a la regularidad administrativa de los usuarios, excluyendo a aquellos migrantes, en situación irregular, de una asistencia normalizada.

En tiempos de crisis parece evidente que los recortes afectan a toda la población. Y la inmigrante, más vulnerable y con menor

visibilidad relativa que otros colectivos sociales, es sin duda una gravemente afectada. La literatura identifica algunas tendencias preocupantes en este sentido, problemáticas comunes que se han detectado, como el debilitamiento de los vínculos familiares con el reenvío de los familiares de regreso al país de origen, fundamentalmente de aquéllos que no están trabajando, como el cónyuge o los hijos menores, o el empeoramiento de las condiciones de alojamiento, pues vuelven a reproducirse situaciones que se había logrado superar, como el compartir piso con otros compatriotas, o la acumulación de deudas; así como el empeoramiento de las condiciones económicas y de trabajo, pues los trabajadores permanecen en el país receptor, pero a costa de aceptar peores condiciones laborales (Carchedi, *et ál.* 2010).

España e Italia son ejemplos paradigmáticos de países cuyos principales flujos proceden en las dos últimas décadas de la migración laboral y la reunificación familiar. Países receptores con mercados de trabajo segmentados, con un peso fundamental de la economía informal que requiere mano de obra inmigrante en ciertos sectores -como el trabajo doméstico, la construcción, la agricultura y los servicios- y con unos Estados del Bienestar que no proveen de determinados servicios y que delegan en las familias las atribuciones de la atención y el cuidado en los hogares, labor que vienen a ocupar los inmigrantes (Arango, 2009).

Teniendo en cuenta estas particularidades, en la coyuntura actual las condiciones de inserción laboral de la migración en ambos países se está viendo afectada. Efectivamente, y como ilustran los datos, ha empeorado la calidad del trabajo para este grupo de población, con salarios más bajos, por periodos más breves y en áreas menos cualificadas. En el caso italiano, la tasa de paro entre los extranjeros en el cuarto trimestre de 2011 ascendía a un 14,8%, frente al 12,2% del cuarto trimestre de 2010 (ISTAT, 2012), y las últimas estimaciones apuntan a cómo la incidencia de

los subempleados extranjeros (aquellos trabajadores ocupados en puestos por debajo de su cualificación) ha aumentado de un 7% en 2008 a un 10,7% un año después, y cómo la incidencia de la subocupación (aquellos que trabajan menos horas de las que hubieran deseado) triplica la tasa de los italianos, especialmente entre los trabajadores menos cualificados (Caritas, 2011). En el caso español, según las últimas estimaciones, se ha producido un aumento del paro en 2011 que ha situado la tasa de desempleo de la población activa inmigrada en el 31%, tres puntos más que un año antes (INE, 2012). Y en cuanto a las condiciones laborales, la distribución de la población migrante aparece claramente sesgada hacia puestos de nivel de cualificación bajos o muy bajos (dos de cada tres inmigrantes cotizan como oficiales de tercera o peones), y hacia regímenes de contratación temporal (una media del 60,2%, muy por encima de la tasa de temporalidad observada entre los españoles, del 39,2%) (García y Troncoso, 2010, datos de 2009).

Se está detectando por tanto, la privación de derechos sociales fundamentales - de vivienda, protección social y laboral - lo que permite hablar a los autores de los derechos como *concesiones revocables* hacia los extranjeros (Balibar, 2003).

Políticas con tintes xenófobos...

Cabe preguntarse si este contexto de ajustes, recortes y cambios políticos, sociales y económicos, está afectando a las actitudes públicas hacia la inmigración y radicalizando los discursos políticos respecto a ella.

La encuesta global sobre actitudes que realiza el Pew Research Center, con datos recogidos en 2009, señala que ante la afirmación *We should restrict and control entry into our country more than we do now*, la mayoría de la población de Italia, España, Gran Bretaña, Alemania y Francia se mostraba a favor de ampliar las restricciones hacia la inmigración. En el caso español, las respuestas afirmativas

aumentaron de un 66% en 1991 a un 80% en la actualidad. En Italia y Gran Bretaña no ha habido cambios significativos, pero sus porcentajes eran elevados ya desde entonces: un 83% y un 78% respectivamente (Pew Research Center, 2009).

Publicaciones posteriores como el informe realizado para la OIM (2010): *Migration and the economic crisis: implications for policy in the European Union*, recogen que en sus encuestas no aparece, en general, un empeoramiento en el grado de xenofobia ni un incremento en los incidentes xenófobos y racistas en este periodo. Sin embargo otras fuentes, como el Informe Anual que realiza SOS Racismo para el Estado español, señalan como en 2010 se ha producido un aumento del racismo y la xenofobia en el país, incentivado desde algunas fuerzas políticas que han asumido postulados hasta ahora recogidos por la extrema derecha. El ejemplo más concreto en España lo representan las elecciones autonómicas en Cataluña de 2011 y las posturas de criminalización y rechazo hacia la inmigración adoptadas por los candidatos de algunos ayuntamientos². Y no se trata de una manifestación aislada, sino el reflejo de una tendencia presente en otros países europeos y a la que España parecía ser ajena hasta ahora, como el auge de partidos de extrema derecha en Francia -Frente Nacional- en Noruega -Partido del Progreso- o en Dinamarca -Partido Popular. O el caso italiano de la Lega Nord, socia del gobierno hasta 2011, y que ha defendido posturas claramente xenófobas frente a la inmigración e impulsado medidas que han consagrado la inmigración como un problema de seguridad pública.

Hoy, parece que se ha producido un claro desplazamiento de la discusión pública nacional de los temas relacionados con los flujos

² El caso más evidente lo encontramos en los representantes electos del grupo Plataforma per Catalunya que, respecto a las últimas elecciones, ha mejorado sus resultados, quintuplicando su número de concejales en áreas como Barcelona.

migratorios. En España se puede apreciar en el desplazamiento de la inmigración entre los principales problemas identificados por los españoles en los barómetros del CIS, que ha pasado de ocupar un primer puesto, en el año 2006, al séptimo en la actualidad (Barómetro de marzo 2012), así como por la presencia en los medios de otros temas, como las cuestiones relacionadas con la emigración, con la salida de jóvenes españoles en busca de oportunidades laborales. Sin embargo, las cifras hablan por sí solas del peso de la presencia inmigrante en el país y de la importancia de una gestión eficaz. Los datos muestran que a 1 de enero de 2012, un 12,1% del total de residentes españoles son extranjeros. Y que, pese a la elevada tasa de paro inmigrante, los inmigrantes ocupados en el tercer trimestre de 2011 sumaban un total cercano a los 3 millones, un 16,5% del empleo total español (Oliver, 2012). Un volumen cuya magnitud hace difícil imaginar un correcto funcionamiento de la economía española en su ausencia y cuya gestión resulta fundamental para asegurar una adecuada convivencia.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La adopción del Programa de Estocolmo refleja el grado en que la inmigración continúa siendo una cuestión prioritaria en el seno de la UE. El texto insiste en la necesidad de fomentar la creación de sistemas de admisión flexibles que den respuesta a las prioridades, cifras y volúmenes determinados por cada Estado miembro, y de permitir a los migrantes aprovechar plenamente sus cualificaciones y su competencia. Medidas en consonancia con la Estrategia Europa 2020, documento que marca las líneas para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y para desarrollar una economía competitiva e innovadora. ¿De qué modo? Para aprovechar al máximo la contribución potencial de la inmigración

al pleno empleo, debe procurarse una mayor integración de los inmigrantes que ya residen legalmente en la UE, en particular, suprimiendo barreras al empleo, como la discriminación o la falta de reconocimiento de capacidades y cualificaciones, que los colocan en situación de riesgo de desempleo y exclusión social.

Por tanto, Europa marca líneas estratégicas de intervención, respaldadas así mismo por la importancia de las cifras: antes de que la crisis golpeará a la economía europea a mediados de 2008, la población de ciudadanos extranjeros en la UE de los 27 había crecido 9,5 millones, pasando del 4,5% al 6,2% del total de la población comunitaria entre 2001 y 2008. De ellos, el 75% de todos los extranjeros residentes en la UE se concentran en cinco países: Alemania, España, Reino Unido, Francia e Italia.

Si atendemos a las iniciativas concretas de los países analizados, por su parte, ante la actual coyuntura están adoptando medidas diversas, como el impulso de planes de retorno voluntario en España o las reducciones de los cupos y cuotas de admisión de trabajadores; y están ajustando sus políticas de inmigración de forma reactiva, en defensa de unos mercados de trabajo nacionales castigados por el desempleo, en donde la asunción de nuevos trabajadores migrantes responde a un criterio de complementariedad para ocupar dos extremos: puestos de trabajo muy cualificados, por los que los países europeos compiten y que no están sujetos a la situación nacional de empleo; y puestos para desempeñar las tareas menos cualificadas, reguladas a través de ofertas de carácter temporal (de temporada o campaña, y por obra o servicio) regidas por otras premisas -como el cumplimiento del compromiso de regreso inmediato del trabajador una vez finalizada la prestación- y cuyas condiciones laborales vemos flexibilizarse y precarizarse.

Y, paralelamente, están obviando la necesaria intervención para asegurar las aportaciones de la migración al pleno empleo y las

medidas de integración para combatir la exclusión social. En los casos de España e Italia es fundamental evaluar las consecuencias de la apuesta por una migración laboral y regular, por medidas destinadas a impulsar la inserción de los trabajadores regulares en el sistema, y en un marco de recursos cada vez más limitado para las administraciones públicas. Porque la demanda de sus mercados de trabajo segmentados y el peso de sus economías informales han configurado un tipo de recorrido característico en las formas de incorporación laboral de la migración, donde las entradas al mercado de trabajo se producen de forma irregular o pasan por algún período de irregularidad (Arango, 2009). Así, *“la mejor estrategia para un posible inmigrante en Italia ha sido la de entrar al territorio a través de cualquier medio disponible, encontrar una ocupación informal, mientras que se espera la obtención de papeles”* (Sciortino, 2009). De hecho, ambos han tenido que activar sucesivamente periodos de regularización extraordinaria para permitir regularizar a la población presente ya en el territorio³.

Por tanto, cabe preguntarse qué mecanismos de control y atención se van a poder activar para dar respuesta a estas realidades nacionales que son fundamentales en sus economías, qué medios se van a emplear para evitar ver engrosar las cifras de irregulares, de todos aquellos que continúan perdiendo su empleo, que no podrán renovar su tarjeta de residencia y asistirán a una grave precarización de su situación vital de consecuencias impredecibles.

Asistimos a una vuelta a escena de las tesis de la "Europa fortaleza", a un cierre selectivo de las fronteras en defensa de unas economías maltrechas, unos mercados de trabajo con problemas

³ El último en Italia se llevó a cabo en 2009. En España el último proceso extraordinario tuvo lugar en 2005, pero existen otros mecanismos de regularización de la migración presente en el país (como los supuestos de arraigo social, laboral y familiar).

graves de desempleo estructural, y una ciudadanía preocupada por las reformas que pide Europa y cuyo descontento ciertos partidos ven susceptible de utilizar en términos electoralistas. Una "Europa fortaleza" que no actúa solo frente a la llegada de nuevos migrantes, sino también en el interior de las fronteras, en formas y modalidades de incorporación de inmigrantes-trabajadores a un mercado de trabajo flexible que elimina mecanismos de protección y contribuye a consolidar nichos de precariedad laboral. Y que se materializa así mismo en las respuestas estatales a través de discursos ambivalentes -entre la bondad y la necesidad de población inmigrante de reemplazo y los ajustes estructurales y reformas de los Estados del Bienestar- que convierten la presencia de la inmigración en un elemento distorsionador que compite con los nacionales por recursos escasos.

Es lo que la literatura ha calificado como un escenario de reconocimiento de derechos como *concesiones revocables* hacia los extranjeros, hecho que marca una tendencia preocupante en sí misma y que requiere de una concienciación y reflexión general. Porque la política migratoria refleja la propia comprensión que las sociedades tienen de sí mismas, y las medidas adoptadas no afectan únicamente a la migración. Existe una relación intrínseca entre migración, Estado del bienestar y mercados de trabajo, y las intervenciones en cualquiera de ellos afecta a los otros, a sus formas de organización, principios y objetivos, por lo que al hablar de migración no se alude exclusivamente a las personas que se desplazan hacia Europa, ni las decisiones adoptadas repercuten exclusivamente en ellas (Boswell y Geddes, 2009).

BIBLIOGRAFÍA

Agunias, D. y Newland, K. (2007), *Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward*, Washington, Policy Brief.

- Aja, E., Arango, J. y Oliver, J. (dirs.) (2012), *La hora de la integración. Anuario de Inmigración en España*, CIDOB, Diputació de Barcelona y Fundación Ortega-Marañón.
- Arango, J., et ál. (2009), "Europe: the continent of immigrants. Trends, structures and policy implications", *IDEA Working Paper* n° 13, junio 2009.
- Balch, A. (2010), "Managing labour migration in Europe: ideas knowledge and policy change", *Working paper* n° 184, Center for Comparative Immigration Studies.
- Balibar, E. (2003), *Nosotros, ¿ciudadanos de Europa?*, Madrid, Tecnos.
- Balibar, E. (2010), "Frente a los nacionalismos reactivos, nos hace falta un populismo europeo", en *Público.es*, 3 julio 2010.
- Boswell, C. (2007), "Theorizing migration policy: is there a third way?" *International Migration Review*, vol. 41, n° 1, pp. 75-100.
- Boswell, C. y Geddes, A. (2009), *Migration and Mobility in the European Union*, The European Union Series, Palgrave Macmillan.
- Carchedi, F., Carrera, F. y Mottura, G. (2010), *Immigrazione e sindacato. Lavoro, cittadinanza e territorio. VI Rapporto*, Roma, Ediesse.
- CARITAS (2011), *Immigrazione. Dossier statistico 2011*.
- CIS (2006 y 2012), *Barómetros mensuales del CIS*.
- Collett, E. (2010), "The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, but more detailed Plans", *Migration Information Source*, 12 January.
- COMISIÓN EUROPEA, (2010), *Stockholm Programme*, (COM (2010) 171 final).
- COMISIÓN EUROPEA, (2010), *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.
- COMISIÓN EUROPEA, (2011), *Global Approach to Migration and Mobility*, (SEC 1353 final)
- Cornelius, W., et ál. (2004), *Controlling immigration: a global perspective*, San Diego, University of California, Center U.S. Mexican Studies.

- EUROSTAT (2010), *Europe in figures* - Eurostat yearbook 2010: Population
- EUROSTAT (2011), *Population Projections*. Eurostat, April 2011, en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_projections
- Fargues, P. (2008), "Circular migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean?" *CARIM-AS 2008/40*, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI.
- Favell, A. y Hansen, R. (2002), "Markets against Politics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe" en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 28, nº 4, pp. 581-602.
- Favell, A. (2008) "The New Face of East-West Migration in Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 34, nº 5, pp. 701-716.
- Ferrero, R. y López Sala, A. (2009), Nuevas dinámicas de la gestión de las migraciones en España: el caso de los acuerdos bilaterales de trabajadores con los países de origen" en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 80. Mayo de 2009, pp. 119-132.
- García, I. y Troncoso, D. (2010), La inmigración en el mercado de trabajo español. ¿Qué ha cambiado entre 2007 y 2009?, en AJA et. al (2010), *Inmigración y crisis económica: impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de la inmigración en España*. CIDOB, Diputació de Barcelona y Fundación Ortega-Marañón.
- INE (2012), Encuesta Población Activa. 1º trimestre 2012. INE.
- ISTAT (2011), La popolazione straniera residente in Italia, 2011 en www.istat.it.
- ISTAT (2012), Occupati e disoccupati, Statistiche Flash, febbraio 2012.
- OCDE (2011), International Migration Outlook. SOPEMI 2011. Country notes (Spain and Italy).
- OIM (2010), *Migration and the Economic Crisis: Implications for Policy in the European Union*, OIM 2010.
- Oliver, J. (2012), "El empleo inmigrante ante la nueva fase de la crisis y la integración de la inmigración", en Aja, E., Arango, J.,

Oliver, J. (dirs.) (2012), *La hora de la integración. Anuario de Inmigración en España* (edición 2011), CIDOB, Diputació de Barcelona y Fundación Ortega-Marañón.

Pajares, M. (2009), *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración / OPI.

Pew Research Center (2009), *The Pulse of Europe 2009: 20 Years After the Fall of the Berlin Wall -End of Communism Cheered but Now with More Reservations*. Pew Global Attitudes Survey Report, November 2009, Washington, D.C., Pew Research Center.

Salt, J. (2008), "Managing new migrations in Europe: Concept and reality in the ICT sector", en Bonifazi, C et. al (eds.) (2008), *International Migration in Europe*, IMISCOE Research, Amsterdam University Press.

Sassen, S. (2001), *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona, Ediciones Bellaterra.

Sciortino, G. (2009), "Fortunes and miseries of Italian labour migration policy", *CeSPI DOC 1/09*.

SOS Racismo (2011), *Informe Anual 2011 sobre el racismo en el Estado español*.