

La gestió de la immigració davant la crisi. Introduir reajustaments al model actual o pensar en un canvi de model migratori?

La immigració ja no és un fenomen nou ni a Espanya ni a Catalunya: portem més de quinze anys d'immigració i més de 5 milions d'estrangers al territori. Prop d'un 50% de la immigració és ja resident de llarga duració (un estatut jurídic molt estable i protegit orientat a la equiparació en drets als nacionals). Si és veritat que la immigració ha arribat gairebé *per al·livió*, en diverses onades de vegades superposades, també és cert que s'ha afrontat bastint un sistema de gestió migratòria que, amb matisos, ha estat relativament flexible i tolerant, molt lligat a la idea de "laboralització", entenent per tal aquell model que afavoreix la regularitat i estabilitat dels estrangers a condició de disposar d'una oferta de feina. Aquest model ha permès, a la pràctica, que en un temps relativament acceptable (entre cinc anys i deu anys) esdevinguessin residents de llarga duració –nacionals, fins i tot- estrangers que van entrar irregularment. De fet, és un model que ha tingut clars avantatges en termes d'estabilitat personal i gaudiment de drets, i s'ha de considerar com tot un èxit des d'una perspectiva humana i social.

En aquests moments, no sabem si aquest model s'ha de mantenir o no. Certament, hi ha indicis d'un canvi de cicle migratori: la crisi ha eliminat les entrades laborals i reduït significativament la reagrupació familiar a Espanya, i amb un *stock* de més de 5 milions d'aturats és difícil pensar en un retorn a xifres d'immigració laboral com les de la dècada passada (tot i que el mercat laboral és molt segmentat i a determinats sectors l'oferta d'ocupació no es cobreix pels autòctons). D'altra banda, la idea de "laboralització" sembla seguir essent útil, doncs actua com a una espècie de commutador semi-automàtic, protegint el mercat laboral intern quan està deprimat i obrint-lo quan creix la oferta d'ocupació. Dit això, es tracta de no repetir errors del passat, si hem de (re)construir en gran part el model productiu potser valdria la pena que aquest cop no fos tan dependent de treballs precaris i d'escassa qualificació, recomanació que és més fàcil d'enunciar que d'aconseguir. En tot cas, aquesta valoració sobre les interrelacions entre model productiu i migració laboral és un debat, sens dubte apassionant, que escapa a aquesta breu nota, i que en gran part pertoca abordar als responsables governamentals, centrals i autonòmics, ambdós recentment escollits. Aquí m'interessa, per contra, tocar alguns altres aspectes del model migratori actual que caldria revisar i que no estan directament vinculats al mercat laboral. En aquest sentit, només dues reflexions, una sobre immigració i una altra sobre integració, i alguna proposta molt més concreta.

Si hi ha algun lloc per qual començar a reformar, potser aprofitant la menor pressió derivada del ralentiment de la immigració cap a Espanya, és l'aparell administratiu d'estrangeria així com els seus procediments. Pel que fa a l'Administració d'Estrangeria, caldria repensar la estructura de direcció i de gestió, vist que la idea d'una Agència sembla aparentment abandonada, no així el problema que la motivava. Cal replantejar l'Administració d'Estrangeria per tal de reforçar el treball unitari i coordinat entre Departaments i la Comissió Delegada, i verticalment entre Govern i Administració, destacadament la peça clau que són les Oficines d'Estrangeria, vinculades a les Delegacions i Sotsdelegacions del Govern, però que haurien d'estar millor coordinades entre elles (algun òrgan tipus Consell de Caps d'Oficines), i millor formalitzades les seves relacions amb les CCAA i els Ens Locals.

Pel que fa al seu funcionament, l'administració d'estrangeria deixa encara molt que desitjar en termes de qualitat de l'atenció, garanties de la tramitació i durada dels procediments. En aquest sentit, els instruments d'acció i planificació administrativa ajuden a transformar un programa polític en acció administrativa, però fins ara no han

estat ben travats amb els seus homòlegs autonòmics i locals, ni són avaluats (o no es coneix la seva avaluació), ni incorporen sempre la distribució de despesa programada (teòricament sí en integració a través del *Fondo*, però aquest no inclou tot el que es fa en integració ni tampoc la resta d'accions en immigració). I si integració es considera competència d'execució essencialment autonòmica i local, no s'entén molt bé per quina raó es continua utilitzant un mecanisme de finançament condicionat enlloc d'un mecanisme de càlcul que permeti consolidar aquest finançament directament dins els pressupostos dels ens receptors. La planificació passa també per un exercici de transparència sobre els criteris utilitzats, per exemple, sobre concessió de visats o expulsions. En aquest punt, potser podria pensar-se en una intervenció complementària Parlament-Govern per a concretar el desplegament quantitatiu de la llei, especialment en la mida en que té un important impacte pressupostari. En general, cal repensar el model administratiu i jurisdiccional en la seva totalitat, doncs funciona encara com una Administració del S. XIX. La tímida instauració d'instruments d'administració electrònica de la LO 2/2009 és un primer però molt tímid pas inicial. Però penso que, el fet que sigui la Jurisdicció Contencioso-Administrativa el únic recurs existent tant per casos importants o urgents com són les expulsions com per a qüestions molt menors d'estrangeria, resulta molt inoperatiu (dificulta la solució de controvèrsies, genera espais on el control jurisdiccional és menys intens, incrementa els costos de la Justícia, etc...). És veritat que en el futur proper administració i jurisdicció no estaran tan tensionades pel nombre d'expedients, per aquesta mateixa raó pot ser un bon moment per a pensar en reformar-la tot fent-la més eficaç i operativa.

Enllaçant idees, si aviat passarem del 50% de residents de llarga durada, estem naturalitzant anualment un 3-4% dels residents extracomunitaris, i hem admès que la legislació d'estrangeria està relativament madura, segurament l'atenció s'ha de centrar en la integració de les persones d'origen immigrant. En un sentit ampli, és a dir, entenent que la integració no es pot limitar als estrangers, i que l'espectre de les mesures que genèricament considerem d'integració han d'incloure col·lectius de persones que no són forçosament extracomunitàries (naturalitzats recents, comunitaris, fills d'estrangers i nacionals), tot i que el seu estatut jurídic sigui de plena o gairebé plena equiparació als nacionals d'origen. Doncs en realitat, moltes persones d'origen immigrant continuaran necessitant suport per a la seva integració, però a través d'instruments més específics que requeriran la conjunció de polítiques de lluita contra les discriminacions (sobretot encobertes o indirectes) d'una banda, i de polítiques de promoció de la igualtat en contextos multiculturals; de l'altra. És en aquesta línia que cal situar el focus del debat cap a les polítiques sectorials, on CCAA i Ens Locals han de prendre la iniciativa en tant que Administracions competents i més properes a l'arrel dels futurs conflictes de convivència. Que n'hi haurà, però no seran tots conflictes de caire simplement racista sinó molt més complexos, possiblement en entorns deprimits on conviuen persones de diferents procedències i recursos limitats, però que perfectament podrien presentar patrons diferents.

I finalment i de manera més específica cal obrir el debat sobre l'accés a la nacionalitat dels ciutadans llatinoamericans, probablement no tant per a modificar-lo d'un dia per l'altre, però sí per a trobar un sistema que permeti redreçar la situació actual en un horitzó d'uns pocs anys. Mitjançant una reforma del Codi civil amb un sistema de generoses clàusules transitòries podríem revisar al règim específic d'accés a la nacionalitat espanyola per residència de només dos anys, que és el règim privilegiat del que gaudeixen els ciutadans llatinoamericans i situar-lo en una forquilla més realista, entre els quatre i set anys (si es vol mantenir un cert privilegi), possiblement acompanyant-lo d'una rebaixa del règim de deu anys de residència previst per a la resta

de nacionalitats. És una proposta, però caben d'altres basades no tant en la residència com en el grau individual d'integració (amb la dificultat que suposa aquest judici, siguem-ne conscients). Però que el tema és urgent abordar-lo ens ho recorden les xifres: els llatinoamericans representen prop d'un 60% dels residents extracomunitaris a Espanya (gairebé 2,1 sobre 3,3 milions) i prop del 40% del total d'estranges, però constitueixen prop del 84% de totes les naturalitzacions a Espanya, inclosos comunitaris i no comunitaris (al 2010 d'un total de 123.000 naturalitzacions, prop de 103.000 eren de llatinoamericans): Si no fos pels "inexplicables" endarreriments en la tramitació de la nacionalitat, crec que estariem d'acord en titllar d'un pèl prematura una naturalització assolida en només dos anys de residència (no oblidem que cal també verificar la integració social per part del Jutge del Registre, però l'argument crec que és clar). Cal, per tant, reajustar aquest element dissonant sense abandonar la idea de fons de que una nacionalitat oberta i flexible afavoreix l'accés a un estatut jurídic de plena ciutadania així com una millor inserció en la societat a llarg termini. En comparació amb les dues propostes anteriors aquesta és molt específica però podria passar a primer lloc doncs és clau a llarg termini per donar coherència al conjunt del sistema, si no volem crear un sistema d'integració dual (bé, de fet ja existeix amb els comunitaris).

Evidentment, caldria abordar moltes altres qüestions, però crec que aquestes són clau, no pre-figuren el debat sobre el model migratori i poden fer-se fins i tot en èpoques de limitacions pressupostàries, doncs costen pocs diners. Un cop fetes ens situarien en millors condicions per reprendre l'altre debat sobre la definició del model migratori espanyol, pel qual potser tindríem llavors més perspectiva i qui sap si el podríem fer encetant ja la sortida de la crisi.