

Inmigración extranjera en el País Vasco. Estrategias políticas para la gestión de la diversidad

Foreign Immigration in the Basque Country. Political Strategies for Management of Diversity

Cristina BLANCO FDEZ. DE VALDERRAMA

UPV/EHU
cristina.blanco@ehu.es

Recibido: 26.09.07

Aceptado: 19.12.07

RESUMEN

La Comunidad Autónoma del País Vasco ha experimentado un crecimiento importante de afluencias y asentamientos de población extranjera en los últimos años. Esta afirmación, aplicable a cualquiera de las autonomías españolas, adquiere ciertos tintes de singularidad en el caso del País Vasco. La menor afluencia de inmigración extranjera, la composición por nacionalidades y la respuesta institucional y social ante un fenómeno que, con ser importante, no alcanza los niveles de otras comunidades autónomas son los rasgos que caracterizan a la Comunidad Autónoma Vasca en materia de inmigración extranjera. Sin embargo existen indicios que obligan a interrogarse por el nuevo papel que, en un futuro próximo, podría desempeñar el País Vasco como sociedad receptora de una inmigración que puede percibir como saturados otros espacios y municipios españoles. Las actitudes de la sociedad vasca y un amplio despliegue de políticas de integración podrían coadyuvar a dirigir buena parte de la amplia movilidad interna de los extranjeros hacia tierras vascas.

El artículo expondrá la situación demográfica de la extranjería en el País Vasco, así como la respuesta política y social de la sociedad vasca, para finalizar con un interrogante sobre el futuro inmediato de estas respuestas ante los cambios que se están produciendo en el fenómeno migratorio y los que pudieran producirse próximamente según los indicios analizados.

PALABRA CLAVE: inmigracion extranjera, politica de inmigracion, integracion social, actitudes.

ABSTRACT

The Autonomous Community of the Basque Country has experienced an important growth of inflows and settlements of foreign population in the last years. This affirmation, applicable to any of the Spanish autonomies, acquires certain singularity in case of the Basque Country. The minor inflows of foreign immigration that the indexes of other autonomous communities, the composition for nationalities and the institutional and social response to a phenomenon that, in spite of being important, does not reach the le-

vels of other autonomous communities, are the features that they characterize to the Autonomous Basque Community as for foreign immigration. Nevertheless there exist indications that force to interrogate by the new role that might play the Basque Country as host society of an immigration that can perceive other Spanish communities as saturated. The attitudes of the Basque society and the wide set of integration policies might collaborate to directing good part of the wide internal mobility of the foreigners to Basque lands.

The article will expose the demographic situation of the foreign population in the Basque Country, as well as the political and social response of the Basque society, and it will finish with a question on the immediate future of these answers, dice the changes that are taking place in the immigration and that soon might take place according to the analyzed indicators

KEY WORDS: foreign immigration, politics of immigration, social integration, attitudes.

SUMARIO

1. La inmigración extranjera en el País Vasco. Algunas peculiaridades. 2. La sociedad vasca ante la inmigración extranjera: el contexto social de recepción. 3. La respuesta institucional: la política vasca de inmigración. 4. Resumen y reflexiones: ¿hacia un futuro incierto?

1. LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN EL PAÍS VASCO. ALGUNAS PECULIARIDADES

PAÍS VASCO Y MIGRACIONES¹

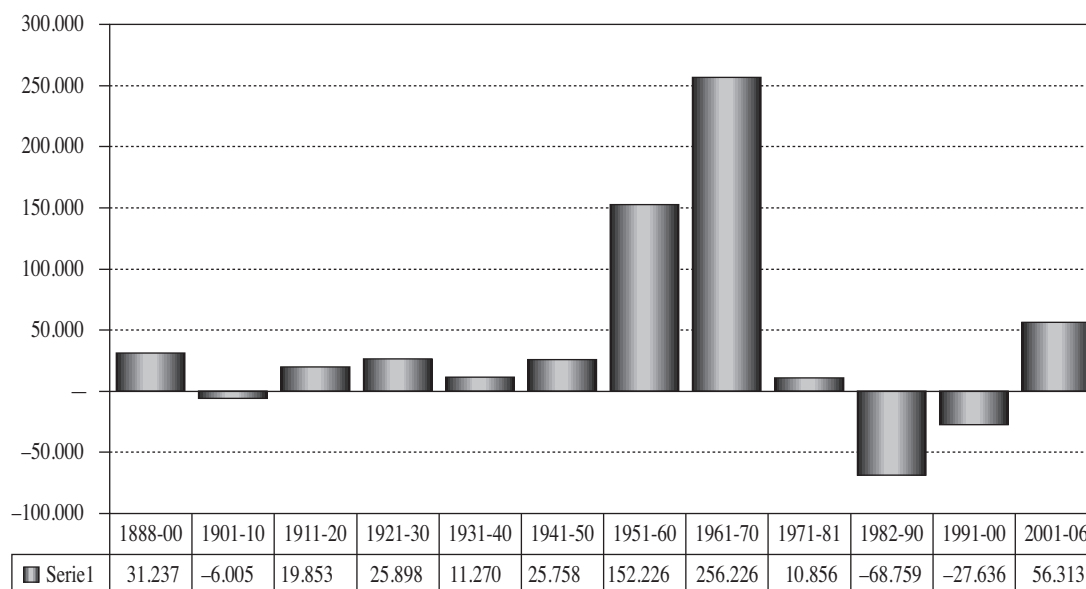
El País Vasco ha sido, desde hace mucho tiempo, una zona de gran tradición migratoria. Ya el siglo pasado fue rico en desplazamientos. Por un lado, la emigración de vascos hacia el centro y el sur del continente americano consolidó una red migratoria iniciada ya siglos atrás; red que se activará cada vez que las condiciones económicas y sociales de ambos polos migratorios favorezcan el flujo. Por otro, las afluencias de población hacia el País Vasco, procedente de sus provincias colindantes (La Rioja, Navarra, Cantabria y Burgos, fundamentalmente) como consecuencia del reclamo que supone la incipiente industrialización, abren una nueva red migratoria por la que afluirán posteriormente importantes contingentes de población procedente del resto de España. Así, a partir de 1910, y hasta 1981, los movimientos migratorios en el País Vasco adquieren un marcado carácter inmigrato-

rio, tal y como demuestran los saldos correspondientes al siglo XX y principios del XXI.

Los años 80 del siglo XX, y en menor medida los 90, constituyen un período de fuertes emigraciones que se saldarían con importantes pérdidas netas de población. La creencia popular era que los antiguos inmigrantes procedentes de otras comunidades autónomas regresaban a sus lugares de origen tras veinte, treinta, e incluso cuarenta años, de residencia en el País Vasco. Estudios específicos sobre la inmigración interna en el País Vasco (C.Blanco, 1990, 1994b, 1995), que describían a esta inmigración como fuertemente arraigada, con hijos y nietos nacidos en el País Vasco y a veces sin pueblo al que regresar, así como las propias cifras del EUSTAT (Instituto Vasco de Estadística), que describían a los nuevos emigrantes de los ochenta como jóvenes nacidos en suelo vasco, desmentían estas hipótesis. Las características y las motivaciones de esta emigración neta habría que buscarlas en otros espacios de significación.

De hecho, la corriente emigratoria en el País Vasco no ha cesado, si bien queda mitigada por el fenómeno de la inmigración extranjera total-

Grafico 1. Saldos migratorios en la Comunidad Autónoma Vasca. Siglos XX y XXI



FUENTE: Hasta 1981: INE, Padrones y Censos. Desde 1981: EUSTAT, Movimientos Migratorios.

¹ Para una descripción detallada e histórica de las migraciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca pueden consultarse las obras previas de la autora : C. Blanco, 1990, 1994^a, 1994b, 1995, 1998, 2002, 2005, 2006.

mente evidente desde 2000. Ciertamente el saldo migratorio entre 2001 y 2006 es positivo por primera vez desde los años ochenta. No obstante, según datos del INE para este mismo período, la Comunidad Autónoma Vasca presenta un saldo migratorio interno negativo de 22.477 personas; esto es, son más las personas que se van del País Vasco a otras comunidades autónomas que las que llegan a ésta procedentes del resto de España. Pero la gran afluencia de población extranjera, a partir de 2001 fundamentalmente, consigue que el saldo migratorio general en el País Vasco sea positivo y creciente.

EL FENÓMENO RECIENTE DE LA EXTRANJERÍA Y SU EVOLUCIÓN: ¿HACIA UNA NUEVA POSICIÓN DEL PAÍS VASCO COMO CENTRO RECEPTOR DE INMIGRACIÓN EXTRANJERA?

Cuando hablamos de inmigración extranjera en la actualidad pareciera que nos referimos a un fenómeno nuevo, reciente, de difícil comparación histórica. Ciertamente la inmigración extranjera actual es, en buena medida, un fenómeno nuevo, pero no tanto por el hecho en sí de la afluencia de gentes procedentes de otros países como por las características de esta afluencia y de sus protagonistas. Y es que recurrir a la histo-

ria para buscar situaciones de extranjería semejantes a la de hace sólo unos años no es tan difícil en el caso del País Vasco. En 1920, un 1,24% de la población residente en el País Vasco era de origen extranjero. Esta proporción no se volvería a repetir hasta el año 2001, con el inicio de la gran afluencia contemporánea de inmigración extranjera. De hecho, en el año 2000 la proporción de población extranjera en la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) era inferior a la de 1920. Y es que, como señalábamos más arriba, el País Vasco es un territorio muy familiarizado con los movimientos migratorios. Dicho esto, pasamos a describir la situación actual.

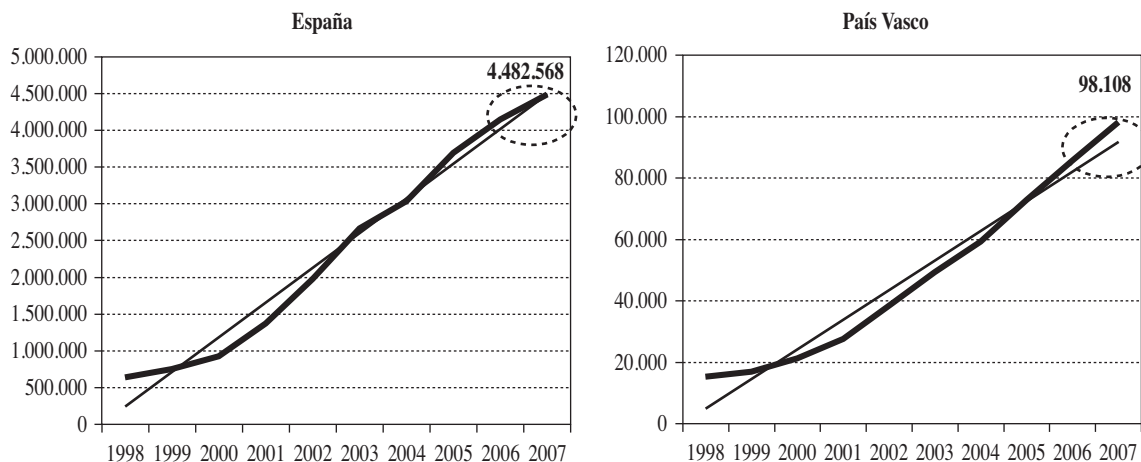
De todos es conocido que la inmigración extranjera en España se visibiliza como fenómeno a partir del año 2000 fundamentalmente. Aunque ya había incrementos importantes y sostenidos en la década de los 90, es a partir de 2000 cuando las afluencias se hacen verdaderamente notables. En el caso del País Vasco, el fenómeno se produce con un retraso de entre un año y dos con respecto al conjunto de España, además de producirse con una intensidad muy menor.

Tal y como reflejan los datos de la Tabla 1, el mayor potencial de crecimiento de los asentamientos de población extranjera en España se producen entre 2000 y 2001, mientras que en el caso del País Vasco el mayor ritmo de creci-

Tabla 1. Evolución de la población extranjera en el País Vasco y en el conjunto de España. Algunos parámetros básicos. 1998-2007

Años	País Vasco			España			(C)	% Extranjería / poblaciones totales	
	nº (A)	Δ% interanual	Δ interanual	nº (B)	Δ% interanual	Δ interanual	% A/B	País Vasco	España
1998	15.198	—	—	637.085	—	—	2,39	0,72	1,6
1999	16.793	10,49	1.595	748.953	17,56	111.868	2,24	0,80	1,9
2000	21.140	25,89	4.347	923.879	23,36	174.926	2,29	1,01	2,3
2001	27.438	29,79	6.298	1.370.657	48,36	446.778	2,00	1,31	3,3
2002	38.408	39,98	10.970	1.977.946	44,31	607.289	1,94	1,82	4,7
2003	49.231	28,18	10.823	2.664.168	34,69	686.222	1,85	2,33	6,2
2004	59.166	20,18	9.935	3.034.326	13,89	370.158	1,95	2,80	7,0
2005	72.767	22,99	13.601	3.691.547	21,66	657.221	1,97	3,43	8,4
2006	85.542	17,56	12.775	4.144.166	12,26	452.619	2,06	4,01	9,3
2007	98.108	14,69	12.566	4.482.568	8,17	338.402	2,19	4,58	9,9

FUENTE: Elaboración a partir del INE, Padrones.

Gráfico 2. Evolución de la población extranjera residente en España y en el País Vasco. 1998-2007

FUENTE: Elaboración a partir del INE, Padrones

miento se alcanza entre 2001 y 2002. Además, el crecimiento porcentual interanual en el caso del conjunto estatal alcanzó sus mayores cotas con un 48,36%, mientras que en el caso del País Vasco el mayor crecimiento fue del 40%.

Por otro lado, y constatando cifras absolutas, el mayor volumen de nuevas incorporaciones se produce en España en 2003, con casi 690.000 nuevas residencias. Esta situación casi se vuelve a repetir en 2005, fecha a partir de la cual el ritmo de crecimiento va descendiendo ostensiblemente, tanto en volumen (cada vez son menos las nuevas incorporaciones) y en proporción (alcanzando sólo un 8% de incremento entre 2006 y 2007). En el caso del País Vasco, el mayor volumen de crecimiento se consigue en 2005, dos años más tarde que en el conjunto de España, siendo también en este momento cuando los crecimientos de población extranjera inician un descenso. En este caso, el descenso en el ritmo de crecimiento de población extranjera a partir de 2005 es menor en el País Vasco que en España, lo que indica una cierta recuperación de la cuota de extranjeros residentes en la Comunidad Autónoma Vasca con respecto al conjunto del Estado y, en cierto modo, una leve revitalización de la posición del País Vasco como centro receptor de inmigrantes extranjeros frente a las saturaciones de otras comunidades y municipios españoles.

Las tendencias generales de las curvas del crecimiento de la inmigración extranjera reflejadas en el gráfico 2 indican esta orientación ha-

cia la ralentización en el caso del conjunto español, mientras que en el caso del País Vasco aparece un cierto dinamismo que deberá ser certificado en los próximos años, si bien los indicios parecen momentáneamente claros: mayor crecimiento porcentual interanual del País Vasco con respecto al conjunto español desde 2004 y crecimiento en la proporción de población extranjera residente en el País Vasco en relación a la población extranjera total en España desde 2003 (columna C de la tabla 1).

Otros indicios importantes que podrían estar operando en esta dirección es la elevada movilidad de la población extranjera por el interior del país y el abandono por parte de ésta de los centros más congestionados de residencia inmigrante, como Madrid o Andalucía, hacia zonas de menor inmigración (País Vasco, Castilla La Mancha) o de mayores oportunidades laborales (Cataluña o Comunidad Valenciana, por ejemplo).

Por último, cabe mencionar también la configuración de la Comunidad Autónoma Vasca como sociedad receptora en lo referente a sus instituciones, a sus políticas y a la receptividad de la sociedad vasca hacia la población extranjera, así como el papel que éstas pueden desempeñar en la nueva configuración del País Vasco como centro receptor de inmigración extranjera. Elementos de los que nos ocuparemos más adelante.

A la espera de acontecimientos que verifiquen o no el posible posicionamiento de la CAV como un centro receptor de creciente potencialidad, debemos insistir en que, hasta la fecha, la inmigra-

Tabla 2. Saldos migratorios internos de extranjeros por CCAA. 2006

CCAA	Saldo	CCAA	Saldo
C. Valenciana	8.443	Asturias	-4
Baleares	1.639	Ceuta	-60
C. La Mancha	1.568	Cantabria	-101
Cataluña	1.216	Canarias	-407
P. Vasco	1.082	Aragón	-719
Murcia	727	Extremadura	-1.252
La Rioja	188	Galicia	-1.256
Navarra	111	C. León	-1.595
Melilla	86	Andalucía	-3.987
		Madrid	-5.679
Total saldo interno			0

FUENTE: INE, Estadística de Variaciones Residenciales.

ción en el País Vasco ha sido tardía en relación al conjunto español, de mucha menor intensidad (sólo un 4% de la población residente en la CAV es extranjera frente al casi 10% de la totalidad del país) y muy diversa y cambiante.

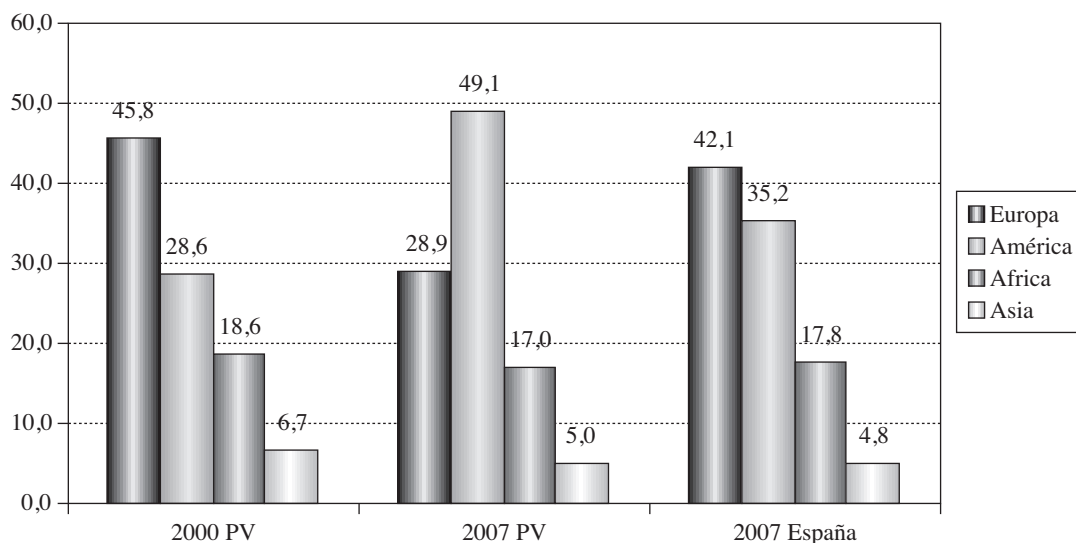
CONFIGURACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN EL PAÍS VASCO: COMPLEJIDAD Y VARIABILIDAD

Al igual que sucede en el conjunto del Estado español, la inmigración residente en el País Vasco ha sido, y sigue siendo, muy cambiante. Simplemente tomando en consideración los continentes de nacionalidad puede comprobarse el cambio producido en tan sólo unos años, a la vez que una fugaz comparativa con las nacionalidades de la inmigración extranjera en España nos indican también la especificidad de la inmigración vasca.

En cuanto al primer punto, cabe señalar que hace apenas siete años en el País Vasco dominaba la población extranjera procedente de Europa, concretamente de la anterior Unión Europea de los 15. En la actualidad la población americana (latina) ha pasado a formar el grupo dominante de la extranjería en el País Vasco, habiéndose reducido de forma importante el peso de los inmigrantes europeos (del 45% al 29%).

La especificidad de la inmigración vasca en relación a la del conjunto de España viene dada por el mayor peso de los latinoamericanos en la CAV (casi el 50% de los inmigrantes) frente al peso mayor de los europeos en el conjunto español (un 42% del total de extranjeros en España

Gráfico 3. Composición de la población extranjera residente por continentes de nacionalidad. País Vasco (2000, 2007) y España (2007)



FUENTE: Elaboración a partir de INE, Padrones.

Tabla 3. Principales países de nacionalidad de las personas extranjeras residentes en España en su conjunto y en el País Vasco. 2007

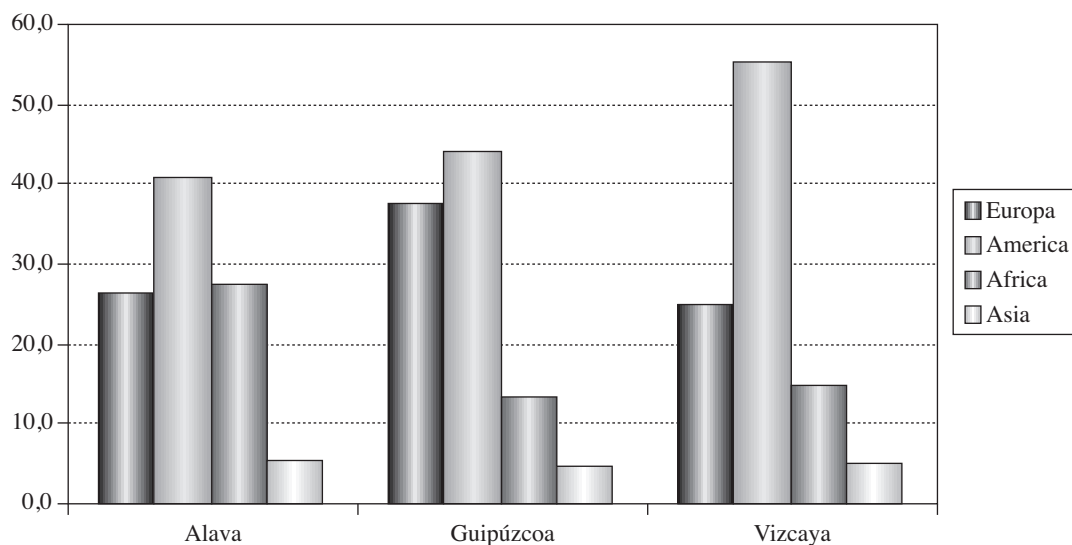
Total España		Total País Vasco	
Marruecos	576.344	Colombia	11.559
Rumania	524.995	Bolivia	9.553
Ecuador	421.384	Rumania	8.705
Reino Unido	314.098	Marruecos	8.540
Colombia	258.726	Portugal	7.423
Bolivia	198.770	Ecuador	7.397
Alemania	163.887	Brasil	4.309
Argentina	139.711	Argentina	2.903
Italia	134.712	China	2.788
Bulgaria	121.611	Argelia	2.517
China	104.997	Francia	2.144
Perú	102.485	Paraguay	1.983
Portugal	100.196	Perú	1.854
Francia	100.018	Italia	1.598
Brasil	89.482	Cuba	1.579
Total 15 (%)	74,77	Total 15 (%)	76,30

FUENTE: INE, Padrones.

frente a un 29% en el caso del País Vasco). Estas diferencias se plasman en los países concretos que forman las principales comunidades de inmigrantes en uno y otro territorio.

Mientras en el conjunto del Estado los principales orígenes son muy variados por continentes y regiones, en el País Vasco el dominio absoluto es de las nacionalidades latinoamericanas. Los marroquíes en el País Vasco no tienen el mismo peso que en el conjunto de España y las personas procedentes de la Unión Europea desaparecen de los principales grupos de residentes, a excepción del caso de Rumanía. En suma, parece que el País Vasco constituye un centro de recepción para una inmigración extranjera algo diferente a la del conjunto de España, confirmando, a grandes rasgos, el establecimiento de redes diferenciadas de inmigración extranjera en función del país (o región) de origen y región de destino. Estas diferenciaciones se fundamentan no sólo en el notable enclaustramiento que padecen los inmigrantes en diferentes nichos laborales que ofrece el mercado de trabajo de la sociedad receptora en función de su origen o nacionalidad, sino también la existencia de cadenas migratorias que se establecen, no siempre espontáneas, en lugares concretos para ocupar puestos de trabajo y actividades específicas. Es el caso de los inmigrantes rumanos en el Goierri guipuzcoano,

Gráfico 4. Composición de la población extranjera por continentes de nacionalidad en los tres territorios vascos. 2007



FUENTE: Elaboración a partir de INE, Padrones.

Tabla 4. Principales nacionalidades de la población extranjera en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. 2007

Alava		Guipuzcoa		Vizcaya	
Colombia	2.714	Portugal	3.472	Bolivia	7.993
Marruecos	2.667	Ecuador	2.748	Colombia	6.640
Portugal	1.816	Marruecos	2.618	Rumania	5.737
Argelia	1.397	Colombia	2.205	Ecuador	3.481
Ecuador	1.168	Rumania	1.866	Marruecos	3.255
Rumania	1.102	Argentina	1.329	Brasil	2.337
Brasil	859	Francia	1.198	Portugal	2.135
China	544	Brasil	1.113	China	1.709
Bolivia	487	Bolivia	1.073	Paraguay	1.376
Paraguay	486	Italia	655	Argentina	1.146
Argentina	428	Reino Unido	630	Senegal	975
Pakistán	405	Ucrania	617	Venezuela	937
Perú	394	Cuba	616	Perú	922
República Dom.	340	Nicaragua	551	Italia	693
Cuba	277	Pakistán	550	Cuba	686
Total 15 (%)	78,12	Total 15 (%)	73,54	Total 15 (%)	80,18

FUENTE: INE, Padrones.

que son solicitados para trabajar en las pequeñas empresas industriales de Guipúzcoa; o de los senegaleses que ejercen de *arrantzales* (pescadores) en los pesqueros de Ondárroa y Lekeitio bajo acuerdos específicos bilaterales, posibilitando con ello el mantenimiento de esta tradición vizcaína; o de las mujeres bolivianas que acuden a servir en los domicilios de las familias getxotarras... configurando todos ellos panoramas específicos y locales de inmigración extranjera dentro del propio País Vasco². Y ello se refleja en las cifras de cada uno de los tres territorios vascos, configurando tres perfiles diferentes de inmigración extranjera.

Si bien en las tres provincias son los inmigrantes procedentes del continente americano los más numerosos, su predominio es diferente y las relaciones numéricas con otras procedencias también son distintas. En Alava el dominio de los latinoamericanos es menor y, además, los

africanos constituyen el segundo grupo en importancia, algo totalmente desconocido en Guipúzcoa y Vizcaya. Por su parte, Guipúzcoa es la provincia con mayor proporción de europeos (la mayoría rumanos, pero también hay grandes colonias de la anterior UE), mientras que Vizcaya es el territorio con mayor predominio de latinoamericanos. Así Alava con los africanos (marroquíes, fundamentalmente), Guipúzcoa con los europeos y Vizcaya con el predominio absoluto de latinoamericanos conforman espacios específicos y diferenciados de inmigración extranjera. Diferencias que se expresan específicamente en las principales nacionalidades de sus residentes extranjeros.

Puede comprobarse cómo el grupo de inmigrantes extranjeros más numeroso es diferente en cada una de las tres provincias vascas. Además, en Alava existen colectivos importantes de marroquíes y argelinos, lo cual no ocurre en la

² Pueden consultarse los diferentes diagnósticos, basados fundamentalmente en los Padrones, que ha realizado la autora y sus colaboradores en diferentes municipios vascos a lo largo de varios años: Bilbao (2003, 2005, 2006, 2007); Getxo (2005, 2006, 2007); Mancomunidad de Lea Artibai (2005); Barakaldo (2005); Durango (2006); Goierri de Gipuzkoa (2007)... Muchos de ellos se encuentran en las respectivas páginas web de los ayuntamientos y/o en la del Observatorio Vasco de Inmigración (www.ikuspegi.org).

misma medida ni en Guipúzcoa ni en Vizcaya. En estas provincias los argelinos no aparecen entre los quince principales países de origen de sus inmigrantes, y Marruecos lo hace en proporción mucho menor que en Alava.

Por su parte, Guipúzcoa es tierra de especial acogida para gentes portuguesas. Es interesante también constatar cómo en Guipúzcoa se asientan importantes grupos de franceses, italianos y británicos, algo que no se repite en Alava (ninguna de sus quince principales nacionalidades procede de la anterior UE) ni en Vizcaya, a excepción de los italianos que ocupan el decimo-cuarto lugar en volumen. Por el contrario, la población china, presente de forma importante en las otras provincias, no aparece entre los quince primeros lugares de inmigración guipuzcoana.

Por último Vizcaya presenta también su peculiaridad, basada fundamentalmente en sus amplias colonias de latinoamericanos y también en el grupo de senegaleses, constituyendo éstos el único grupo de africanos subsaharianos con un volumen suficiente como para aparecer entre los quince grupos de nacionalidad más numerosos.

Si descendiésemos aún más en la territorialización de la inmigración, podríamos comprobar cómo los principales municipios y comarcas de cada provincia presentan fuertes singularidades migratorias que les diferencian entre sí. Así, por ejemplo, en Alava, el grupo dominante en la Llanada Alavesa es el de los colombianos, mientras que en la Cantábrica Alavesa es el grupo de argelinos el de mayor volumen. En el caso de Vizcaya, los principales municipios también tienen extranjeras diferentes: en Bilbao dominan las personas de origen colombiano, en Getxo los bolivianos y en Barakaldo los portugueses; por su parte, en la comarca de Markina-Ondarroa, el grupo dominante es el de personas senegalesas. Por último, en el seno de la provincia guipuzcoana también se produce una elevada diversidad: mientras en Donostia-San Sebastián los grupos más numerosos son los de colombianos y argentinos, en poblaciones como Eibar o Azkoitia predomina la población marroquí, en Hernani la ecuatoriana y en el Goierri la población rumana.

En suma, la inmigración extranjera en el País Vasco ofrece un panorama de gran diversidad en orígenes y asentamientos, fundamentalmente a

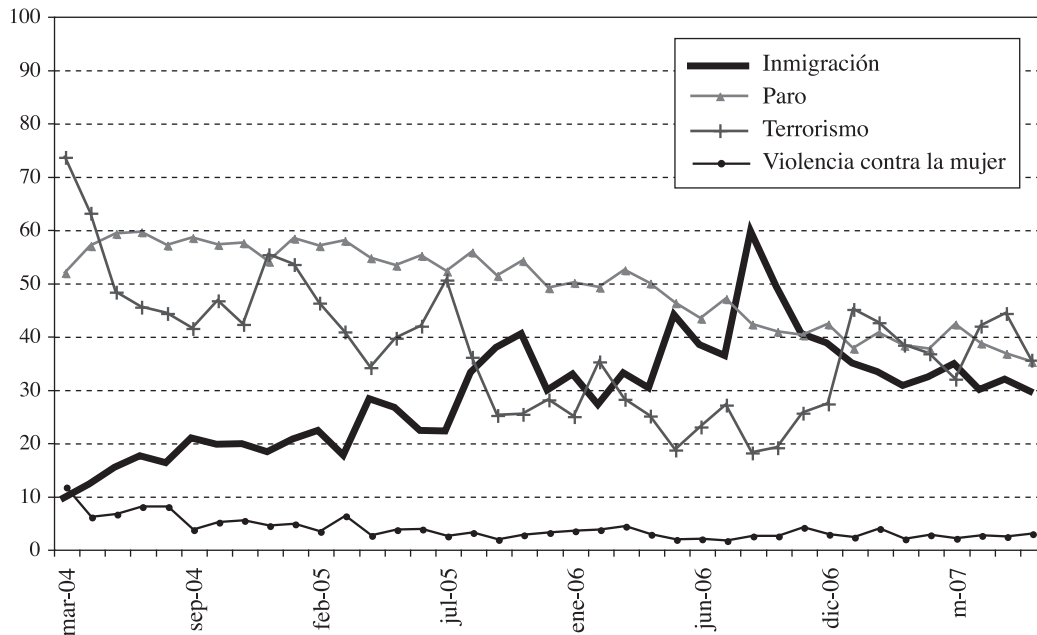
causa de los distintos nichos laborales adscritos a diferentes nacionalidades. Por otro lado, si bien no constituye un fenómeno de las mismas características numéricas y proporcionales que en otros lugares de España (recordemos que la CAV cuenta con un 4% de población extranjera frente el 10% del conjunto español), parece que existen indicios que apuntan hacia un incremento de las afluencias y asentamientos en un futuro próximo, muchas de las cuales proceden de la movilidad interna de los propios extranjeros dentro del Estado español. Por último, conviene señalar que la inmigración extranjera en el País Vasco viene a sumar diversidad étnica a una sociedad ya internamente diversa y en la que ciertos sectores de la población están inmersos en la construcción de una sociedad vasca con identidad específica y distinguible por el mantenimiento de sus tradiciones y especificidades culturales. ¿Cómo afronta la sociedad vasca el fenómeno de la inmigración extranjera? Son ya algunas voces las que se alzan con cierta alarma ante el peligro de la incidencia negativa de la inmigración extranjera sobre la identidad y la cultura vasca, especialmente sobre el euskera. De momento se trata sólo de algunas manifestaciones aisladas desde ciertos sectores políticos. No es nuestro propósito en este artículo analizar las posiciones de las diferentes fuerzas políticas vascas ante el fenómeno de la inmigración y su incidencia sobre la identidad y cultura vasca. Baste simplemente constatar algunas ideas generales que se derivan de encuestas de opinión a la sociedad vasca para finalizar describiendo las peculiaridades de la política vasca de inmigración.

2. LA SOCIEDAD VASCA ANTE LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA: EL CONTEXTO SOCIAL DE RECEPCIÓN

En el año 2004 el recientemente creado Observatorio Vasco de Inmigración, *Ikuspegi*, lanzó una encuesta a la sociedad vasca para conocer las actitudes, opiniones y valoraciones hacia la inmigración extranjera y los inmigrantes. Recientemente, en junio de 2007, elabora su primer Barómetro con la intención de tomar, de forma sistemática, el pulso a la ciudadanía sobre sus relaciones con la inmigración extranjera³. Sin ser

³ *Ikuspegi* también realizó una encuesta en 2006 a la población extranjera residente en el País Vasco, con el fin de conocer, entre muchas otras cuestiones, su percepción de la sociedad vasca y sus opiniones en torno a la integración y convivencia. No obstante no la tomaremos en consideración a efectos de este artículo por falta de espacio y porque preferimos aquí dedicarnos a describir el contexto de recepción.

Gráfico 5. Evolución de la proporción de personas que consideran la inmigración, el paro, el terrorismo de ETA y la violencia contra las mujeres como principales problemas de España, según Barómetros mensuales del CIS. Marzo 2004-Septiembre 2007.



FUENTE: Elaboración a partir de CIS, Barómetros.

tan extensa como la primera, en la encuesta reciente se han incorporado algunas preguntas de la inicial, lo que nos permite realizar un breve, pero interesante, análisis comparativo.

Antes de ello vamos a pasar revista a un clásico ya de las encuestas sobre actitudes y percepciones sociales. Nos referimos a la “problematicidad” del fenómeno, medida de forma sistemática por el Centro de Investigaciones Sociológicas a través de su Barómetro mensual. La pregunta, formulada al estilo de *A su juicio, ¿cuál es el principal problema que tiene España en estos momentos?*, ha sido también efectuada por Ikuspegi en su Barómetro de junio de 2007. De entre los problemas planteados, la inmigración aparece de forma recurrente entre los españoles, si bien con intensidades muy dispares a lo largo del tiempo. Según los resultados obtenidos por Ikuspegi, parece que son otros, y no la inmigración extranjera, los problemas que aquejan a la sociedad vasca en estos momentos.

Ciertamente, de entre los tres problemas principales señalados por la población vasca encuestada, sólo un 15 % cita “la inmigración”, mientras que “la vivienda” es mencionada como el principal problema para los vascos (citada por el 51% de los encuestados), seguido de “el paro” (46,8%) y “el terrorismo de ETA” (un 45,8%). Lejos queda la inmigración como problema. Y lejos queda también la problematización del fenómeno realizada por los vascos frente a la del conjunto de los españoles, ya que en el Barómetro del CIS del mismo mes (junio de 2007) la proporción de personas que indicaron que la inmigración era uno de los principales problemas de España era prácticamente el doble que en el caso vasco: el 29,5% frente al 15%. Pero la historia de los últimos meses relativa a la evolución de esta percepción de la inmigración como problema nos enseña lo sensible que es este tema a los acontecimientos percibidos⁴.

De los cuatro problemas seleccionados, la inmigración y el terrorismo de ETA son los más

⁴ Para profundizar en esta cuestión puede verse el artículo de C. Blanco “Las imágenes de la inmigración en España. Apuntes en torno a una realidad que se debate entre lo real y lo imaginario” (2006).

Tabla 5. Percepción del volumen de población extranjera en el País Vasco

	2004	2007
Proporción de extranjeros percibida	11,1%	26,7%
Proporción real según Padrón	2,3%	4,6%

FUENTE: Ikuspegi. *De cada 100 personas que viven en el País Vasco ¿cuántas cree que son extranjeras?*

sensibles a los acontecimientos y percepciones cambiantes de la realidad, ya que son los que más fluctúan en breves espacios de tiempo, frente a otros de naturaleza más estable. Así pues, considerar la problematicidad de la inmigración en un momento dado no significa que en un breve espacio de tiempo, y como consecuencia de acontecimientos específicos, las cosas cambien sustancialmente. Por otro lado, la percepción de la inmigración como problema quizá tenga relación con el volumen de población extranjera que resida en un territorio y con la percepción del mismo. Teniendo en consideración esto último, y comparando los resultados de las dos encuestas realizadas por Ikuspegi con una distancia de tan sólo tres años, podemos considerar los cambios producidos en las percepciones de los vascos, quizá achacables en parte al incremento del volumen y proporción de la población extranjera en la sociedad vasca.

En primer lugar podemos comparar la percepción de las propias dimensiones del fenómeno; es decir, del volumen de personas extranjeras que residen en el País Vasco.

No sólo la proporción percibida es verdaderamente exagerada con respecto a la real, sino que ha aumentado incluso más que la propia realidad. En estos tres años de diferencia, la proporción de extranjeros en el País Vasco se ha doblado, mientras que su percepción se ha disparado muy por encima del doble. ¿Qué efectos habrá tenido esta percepción sobre las actitudes y consideraciones de los vascos hacia la inmigración? Tomaremos sólo algunos ejemplos procedentes de preguntas comparables en ambos momentos (Tabla 6).

Comparando resultados producidos en un período de tres años, podemos concluir que la situación ha cambiado notoriamente. Ciertamente, y en general, son positivos: la mayoría de la población vasca parece que considera positiva

la diversidad cultural y positivos los efectos de la inmigración sobre la economía; son pocos los que creen que la inmigración extranjera afecta negativamente a la identidad y cultura vascas y los que consideran que los inmigrantes deben abandonar sus costumbres y cultura para ser aceptados, a excepción de aquellas pautas culturales que entren en conflicto con nuestra legislación; y, por último, la sociedad vasca es propensa a considerar que el derecho a la asistencia sanitaria y a la educación de los hijos son de naturaleza universal, no sujetos a condiciones específicas, si bien otro tipo de derechos y servicios deben restringirse a situaciones administrativas de legalidad. Dicho esto, sin embargo, debemos constatar que estas percepciones y consideraciones han empeorado significativamente en los últimos tres años: ahora son menos los que defienden la bondad de la diversidad cultural; son más los que consideran que los inmigrantes deben “adaptarse” a nuestras costumbres; son más los que temen que la inmigración pueda perjudicar a la cultura e identidad vasca; son menos los que consideran que la inmigración tiene efectos positivos sobre la economía doméstica; y, si bien se mantienen la salud y educación como derechos universales, ha aumentado la consideración del excesivo beneficio que los inmigrantes obtienen de los recursos sociales, siendo muchos menos los encuestados dispuestos a aceptar como universales algunos recursos y derechos como el voto, la asistencia social o la vivienda de protección oficial. Las diferencias son tales que no cabe duda alguna de que ha habido un verdadero cambio de actitud de la sociedad vasca hacia la inmigración extranjera. Quizá el incremento real de la población extranjera en el País Vasco, así como el imaginado, tengan algo que ver con este deslizamiento hacia una mayor reserva de la población vasca hacia la población extranjera.

3. LA RESPUESTA INSTITUCIONAL: LA POLÍTICA VASCA DE INMIGRACIÓN

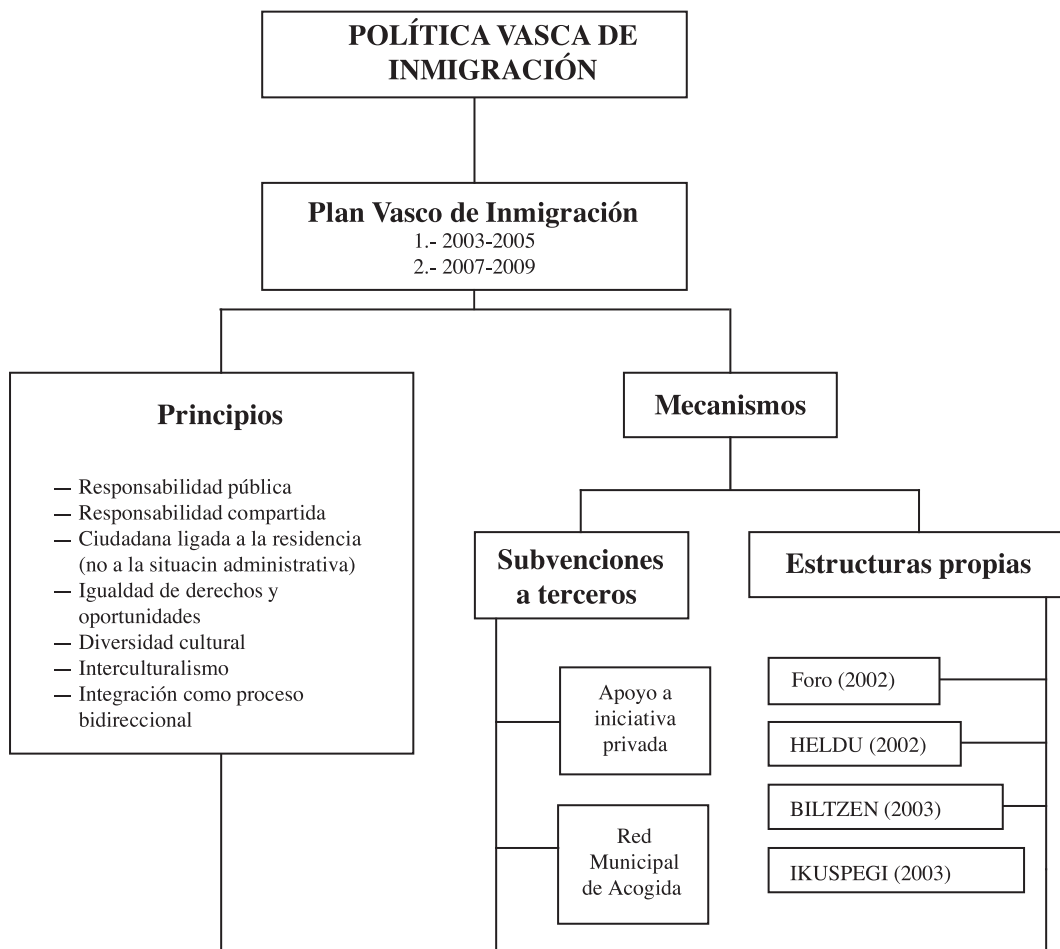
Por último, cabe preguntarse por la respuesta institucional ofrecida al fenómeno migratorio en territorio vasco, y en este sentido hay que señalar que la política vasca de inmigración tiene ya un recorrido interesante, centrándose en el concepto neurálgico de sus posibilidades y competencias: la integración de los inmigrantes

Tabla 6. Opiniones de la población vasca sobre la inmigración extranjera. 2004, 2007

Grado de acuerdo (%)	2004	2007
Sobre la diversidad cultural		
<i>Es bueno para la sociedad vasca que esté formada por diferentes culturas, etnias o religiones</i>	71	57
<i>Sus prácticas religiosas (de inmigrantes) ponen en peligro nuestro estilo de vida</i>	15	26
<i>Para ser aceptados (los inmigrantes) deberían abandonar su cultura y sus costumbres</i>	17	20
<i>Para ser aceptados (los inmigrantes) deberían abandonar partes de su religión o cultura que entren en conflicto con nuestra legislación</i>	53	57
Efectos de la inmigración sobre la identidad y cultura vasca		
<i>La llegada de personas inmigrantes extranjeras contribuirá a la pérdida de identidad vasca</i>	18	21
<i>La llegada de personas inmigrantes extranjeras frenará las aspiraciones del nacionalismo vasco</i>	18	22
<i>La llegada de personas inmigrantes extranjeras frenará el desarrollo del euskera</i>	18	26
<i>La llegada de personas inmigrantes extranjeras reducirá el uso del euskera en las zonas donde actualmente es mayoritario</i>	17	24
Efectos sobre la economía		
<i>Las personas inmigrantes permiten que la economía funcione mejor al ocupar puestos de trabajo que la población autóctona no quiere</i>	63	57
<i>Las personas inmigrantes que vienen a vivir y trabajar permiten cubrir puestos de trabajo que no se cubren con gente autóctona</i>	80	72
<i>Por lo general, la llegada de personas que vienen a vivir y trabajar perjudican más a los pobres que a los ricos</i>	66	65
<i>Por lo general, los sueldos bajan como consecuencia de la llegada de personas que vienen a vivir y trabajar</i>	40	44
Efectos sociales		
<i>Las personas inmigrantes se benefician excesivamente del sistema de protección social</i>	48	60
<i>En general, la llegada de inmigrantes afecta negativamente a la seguridad ciudadana</i>	55	54
<i>Las personas inmigrantes pagan más impuestos de lo que luego reciben</i>	7	4
Derechos y acceso a servicios: <i>En su opinión, las personas inmigrantes deberían tener acceso en las mismas condiciones que las autóctonas a los siguientes derechos</i>	% "Todas", sea cual sea su situación	
Asistencia sanitaria	65	63
Educación de los hijos/as	55	60
Asistencia jurídica	52	32
Ayudas sociales	34	23
Traes a la familia	30	20
Voto	23	18
Viviendas de protección oficial	27	15

FUENTE: IKUSPEGI, Observatorio Vasco de la Inmigración. *Percepciones, valores y actitudes de la población vasca hacia la inmigración extranjera*, 2004; *Percepciones y actitudes hacia la inmigración extranjera*, 2007.

Figura 1. Estructura básica de la actual política vasca de inmigración



FUENTE: Elaboración propia.

extranjeros en la sociedad vasca. Aún cuando no tiene competencias para el control de fronteras, el Gobierno Vasco sí puede diseñar e implementar políticas públicas encaminadas a armonizar la convivencia entre la población autóctona y la foránea. Y en ese sentido el camino se inició en septiembre de 2001.

La política vasca de inmigración propiamente dicha se inicia en 2001, con la nueva configuración del Gobierno Vasco tras las elecciones autonómicas y la incorporación de IU/EB al Ejecutivo vasco. Se conforma un nuevo Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, asignado al citado partido político vasco (Decreto 19/2001 de 17 de Septiembre), en cuyo seno se crea un nuevo organismo: la Dirección de Inmigración (Decreto 40/2002 de 12 de febrero).

La primera actuación de la Dirección de Inmigración es el diseño de un plan de ayudas a programas y actividades relacionadas con la inmigración, cuya redacción tomaría forma en el Decreto 155/2002 de 25 de junio, por el que se regulan las ayudas para la realización de actividades en el ámbito de inmigración. Mediante este Decreto se establecen los fundamentos que habrán de guiar las actuaciones de la Dirección de Inmigración en el futuro, estableciendo no sólo los objetivos generales y los principios que animan la intervención pública en este ámbito, sino también los programas de subvenciones y ayudas que se convocarán oportunamente y un esbozo de las herramientas que se pretenden diseñar para apoyar las iniciativas públicas y privadas en favor de la integración de los inmi-

grantes (Foro, Observatorio y Plan de integración, fundamentalmente). Desde entonces la Dirección de Inmigración ha trabajado con intensidad para crear estructuras que sirvan de origen, fundamento y/o apoyo a las políticas públicas orientadas a la integración de los inmigrantes en la CAPV, además de un importante entramado de ayudas y subvenciones a instituciones, organismos y asociaciones con fines a fortalecer las iniciativas públicas y privadas encaminadas al mismo fin. Muchas de estas iniciativas se han ido diseñando sobre la marcha, atendiendo a las necesidades que impone la realidad del día a día. Algunas constituyen propuestas e iniciativas absolutamente novedosas en relación a otras autonomías y, en general, se puede admitir que la actuación institucional es notable si tenemos en cuenta la importancia numérica y porcentual de la inmigración extranjera en la sociedad vasca.

En la actualidad podríamos esbozar la estructura de actuación de la política vasca de inmigración según el esquema de la figura 1.

LOS PLANES VASCOS DE INMIGRACIÓN

El 9 de diciembre de 2003 se aprueba el I Plan Vasco de Inmigración (2003-2005), en el que se plantean una definición de la situación, unos principios rectores y un conjunto de medidas a llevar a cabo en el plazo de vigencia del Plan.

Entre la definición de la situación y los principios rectores de la actuación institucional caben destacar algunas ideas:

- La inmigración es percibida como positiva y necesaria.
- La inmigración es un fenómeno estructural que acompaña a las sociedades modernas.
- En este sentido, la diversidad cultural también es un fenómeno que caracteriza a las sociedades modernas y dinámicas.
- La integración debe ser entendida como un proceso bidireccional, nunca un proceso adaptativo unidireccional.
- La interculturalidad (interculturalismo, en realidad) debe ser la herramienta adecuada para obtener una convivencia armónica en diversidad.
- Ciudadanía (derechos y obligaciones) ligada a la residencia y no a la situación administrativa de los inmigrantes

- Universalidad de derechos, en consecuencia, incluido el de la “participación política”.

El 12 de junio de 2007 el Consejo de Gobierno aprobó el II Plan Vasco de Inmigración para 2007-2009. Su objetivo sigue siendo la integración de las personas inmigrantes en la sociedad vasca. Entre las definiciones y principios se mantiene la idea de la inmigración como elemento positivo para la sociedad, así como la idea de la diversidad cultural como elemento constitutivo de las sociedades modernas. Se descarta expresamente la idea de asimilación, potenciando la interculturalidad como mecanismo para el entendimiento entre miembros de diferentes culturas. Se afianza la idea de ciudadanía inclusiva ligada a la residencia, siendo incompatible con la situación jurídica de irregularidad. La ciudadanía inclusiva significa igualdad de derechos para todos los *ciudadanos* (residentes), si bien en este II Plan el derecho de participación política se difumina mucho más y se incide en la participación social e institucional. El II Plan Vasco de Inmigración dedica mucho espacio y energías al concepto de ciudadanía inclusiva y a la forma de hacer realidad este concepto. Para ello no duda en analizar en profundidad las competencias autonómicas en tanto que herramientas con las que el Gobierno puede hacer realidad este concepto de ciudadanía inclusiva, hasta el punto de indicar la necesidad de revisar el ámbito competencial estatal al hilo del nuevo Estatuto Autonómico de Cataluña aprobado en 2006 y al cual alude expresamente. En especial hace referencia al articulado del Estatut que establece como competencias de la Generalitat la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo de las personas extranjeras, concluyendo que el II Plan Vasco de Inmigración “habrá de ir contemplando las actuaciones necesarias para adaptarse a esta nueva realidad institucional” (Texto del Plan). Por lo demás, el aspecto práctico del Plan se estructura en torno a dos áreas de actuación: las instrumentales, orientadas al correcto funcionamiento de las instituciones, y las sustantivas, encaminadas a asegurar el objetivo integrador.

ESTRUCTURAS PARA LA INTEGRACIÓN

Entre los programas y herramientas más importantes puestos en marcha por el Gobierno Vasco podemos citar los siguientes:

- Foro para la integración social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes en el País Vasco (Decreto 200/2002 de 30 de agosto, modificado por Decreto 213/2004 de 9 de noviembre). El objetivo del Foro es constituir un espacio de reflexión y coordinación entre los distintos actores sociales, organizaciones sociales y humanitarias, sindicatos, empresariado y administraciones. Se trata de un órgano consultivo, no vinculante, en el que se pretende dar voz a las personas inmigrantes, conocer sus aspiraciones y las posibilidades de encajarlas de forma conjunta entre los principales actores sociales.
- HELDU, Servicio de atención socio-jurídica a personas inmigrantes. Se crea en 2002 con el objetivo de colaborar con los servicios sociales de base, los servicios de menores no acompañados de las Diputaciones y el servicio de Justicia Juvenil del Gobierno Vasco, a fin de que las personas inmigrantes que se encuentran sin autorización administrativa para residir en España puedan ser atendidas con suficientes garantías mitigando su gran vulnerabilidad y riesgo de exclusión social.
- BILTzEN, Centro de Coordinación de Iniciativas Comunitarias de Mediación y Educación Intercultural, creado en 2003 en Vizcaya. En 2005 se amplía su actuación en Alava y Guipúzcoa. Su objetivo es desarrollar iniciativas y establecer cauces de entendimiento entre las diferentes comunidades culturales y entre éstas y la Administración, a fin de hacer efectiva la integración sin pasar por la asimilación.
- IKUSPEGI, Observatorio Vasco de Inmigración, creado en 2003 mediante convenio con la Universidad del País Vasco con el objetivo de ofrecer un conocimiento sistemático de los flujos migratorios, así como de sus características, y fomentar la investigación en aquellos campos estratégicos de los que se carezca de información.

RED MUNICIPAL DE ACOGIDA

Sin ser una estructura propia de la Dirección de Inmigración del Gobierno Vasco, sí cabe

mencionar el desarrollo por parte de ésta de lo que se ha denominado *Red Municipal de Acogida*, puesta en marcha en 2002. Se trata de un conjunto de entidades locales que, en el desempeño de sus funciones y autonomía, comparten principios de actuación, espacios de reflexión y coordinación, etc. con el fin de realizar una acogida adecuada a la población inmigrante y liderar procesos de integración en la vida municipal, la más cercana a las personas.

Los ejes de trabajo se centran en la elaboración de diagnósticos y estudios para conocer la realidad inmigratoria en el municipio, así como diseñar Planes Locales de Inmigración en tanto que documentos organizadores de la actividad integradora del municipio. Todo ello forma parte del trabajo de la figura del Técnico/a de Inmigración, persona especialmente contratada para estos fines. Si bien las Administraciones locales son quienes diseñan y ejecutan sus propios Planes de Integración, bajo unos principios compartidos, es la Dirección de Inmigración del Gobierno Vasco la que destina recursos específicos para estas funciones: contratación de técnicos, financiación de los diagnósticos y estudios y financiación de los diseños de los Planes Locales de Integración, a través de ayudas específicas estipuladas por el Decreto 155/2002 de 25 de junio, primero, y por el Decreto 61/2007 de 17 de abril, después.

4. RESUMEN Y REFLEXIONES: ¿HACIA UN FUTURO INCIERTO?

Repasando lo que se ha visto hasta ahora podemos resumir la situación de la inmigración vasca, y su respuesta social e institucional, como sigue. La inmigración extranjera en el País Vasco es un fenómeno versátil, específico, diverso y creciente.

Versátil, cambiante: los movimientos migratorios presentan un dinamismo inusitado, propiciado por diferentes factores como las políticas de inmigración de los países receptores, las redes migratorias precedentes, las telecomunicaciones, los transportes, etc. Ello contribuye a una movilidad creciente incluso dentro de un país de destino, configurando una inmigración por nacionalidades cambiante de un año a otro, por lo que se requiere un intenso seguimiento para estar al tanto de los movimientos que se van produciendo.

Específico: las características de la inmigración en el País Vasco difieren ligeramente de las del conjunto de España, no sólo en lo que se refiere a los volúmenes y proporciones, sino también a la composición por nacionalidades. Ello se debe también a múltiples factores, entre los que destacan las relaciones internacionales de la sociedad vasca a lo largo de la historia, en donde Latinoamérica siempre ha estado más presente que los países del Mediterráneo, por ejemplo.

Diverso: La especificidad también alcanza al interior de la sociedad vasca, expresada en su división territorial. La inmigración extranjera es diferente en los tres territorios históricos, incluso se podría decir que varía significativamente en diferentes zonas del territorio vasco, dependiendo de contextos económicos, productivos, de redes, etc, configurando un panorama diversificado en el que se pueden distinguir diferentes tipos de asentamientos migratorios.

Creciente, resultante de tres tendencias actuales: incremento de la movilidad humana a nivel internacional; posición actual de España como país receptor de inmigración más importante de la UE y tendencias a la dispersión geográfica por zonas no saturadas por parte de la población extranjera ya asentada en España. A este respecto ya hemos visto cómo existen algunos indicios relevantes que apuntan hacia un incremento real de la inmigración extranjera en el País Vasco.

Ante el incremento de la inmigración extranjera, la sociedad vasca parece reaccionar con prevención, rebajando los índices de “aceptabilidad indiscriminada” que caracterizaban el primer informe sobre actitudes realizado en 2004. La percepción de presencia de población extranjera se dispara y la reacción no se hace esperar. Aún contamos con un 4% de extranjeros empadronados en la CAV; en el conjunto de España se cuenta con un 10%.

La política migratoria vasca, por su parte, sigue proclamando las bondades de la diversidad cultural y de la interculturalidad; al menos en sus principios generales. Pero no debe pasarnos por alto que esta política está diseñada por un partido político como Ezker Batua, que dirige un único Departamento (Vivienda y Asuntos Sociales) en el seno de un Gobierno dominado por el Partido Nacionalista Vasco con apoyo de

Eusko Alkartasuna; que esta posición en el Gobierno tripartito es fruto de un acuerdo temporal para facilitar una gobernabilidad sin mayoría absoluta, pero que no indica que en el futuro no puedan existir otros compañeros de gobierno para el PNV y/o EA; que, en definitiva, la Dirección de Inmigración bajo la tutela de EB lleva funcionando dos legislaturas, pero que constituye una situación inestable dada la escasa fuerza social con que cuenta este partido en el conjunto de la sociedad vasca.

Por último, cabe señalar también la emergencia de ciertos comentarios en medios de comunicación identificando a los inmigrantes, especialmente los latinoamericanos, como los nuevos “colonos” de EuskalHerria. A modo de ejemplo reproducimos un pasaje de un comentario recientemente realizado en un blog de la Euskal Irrati Telebista:

Leía el domingo en The New York Times una noticia que no me sorprendió en absoluto, lo que es más, me lo temía. Una abrumadora mayoría de inmigrantes que viven en Quebec, muchos de ellos de origen Latinoamericano, no están interesados en el tema de la soberanía; en otras palabras, que no quieren que la provincia de Quebec se independice de Canadá. Lo peor del caso es que los inmigrantes suponen ya el 10% del electorado en Quebec. Traigo la noticia a colación porque es algo que siempre me he temido: que los inmigrantes que llegan a nuestro país (Euskal Herria) no quieren que nos independicemos de España. Ciertamente y aunque no sea mas que por comodidad, muchos latinoamericanos no quieren aprender otro idioma -también oficial en parte de nuestro país-, el euskera, con lo que es fácil declararse antinacionalista (vasco, claro, con lo que por desgracia, uno se convierte por defecto en nacionalista español). Un vasco en NY. 23-05-07 Blogs EITB

Hay, por tanto, algunos indicios en el horizonte que parecen indicar que el fenómeno de la inmigración extranjera en el País Vasco se dirige hacia un futuro menos cierto del que preveíamos hace tan sólo unos pocos años. Habrá que estar atentos a los acontecimientos.

BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO, C. 1990. *La integración de los inmigrantes en Bilbao*. Bilbao, Ayuntamiento de Bilbao.
- 1994a “Inmigración e identidad colectiva; reflexión sobre la identidad en el País Vasco”. *Papers*, 43 (41-61).
 - 1994 b *La inmigración vasca. Análisis de 150 años de inmigración*. Bilbao, Universidad de Deusto.
 - 1995 *La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Método de análisis y aplicación al País Vasco*. Bilbao, Universidad de Deusto (Microficha).
 - 2006 “Las migraciones internacionales y su incidencia en el País Vasco”. *Ekonomi Gerizan*, 13: Pobreza y solidaridad: hacia un desarrollo sostenible . (92-111)
 - 2006 “Las imágenes de la inmigración en España. Apuntes en torno a una realidad que se debate entre lo real y lo imaginario” Igartua, J.J. y Muñiz ,C. (Eds.) *Medios de comunicación, inmigración y sociedad*. Salamanca, Ed. Universidad de Salamanca (89-110)
- BLANCO, C. (Ed.) 2002. *La inmigración: nuevas realidades, nuevos desafíos. Consideraciones para el análisis de la inmigración en el País Vasco*. Bilbao, UPV.
- GARCIA, N. 2007. “Políticas migratorias autonómicas, territoriales y locales”, en C. Manzanos (Coord.) *Inmigración y culturas minorizadas*. Vitoria-Gasteiz, Ikusbide (35-50)
- IKUSPEGI 2004. *Percepciones, valores y actitudes de la población vasca hacia la inmigración extranjera*. Bilbao.

FUENTES

EUSTAT: www.eustat.es

IKUSPEGI: www.ikuspegi.org

INE: www.ine.es

Dirección de Inmigración .Gobierno Vasco: www.euskadi.net