

NORUEGA

INMIGRACIÓN Y BIENESTAR²⁷

La Ministra de Inmigración e Integración, Sylvi Listhaug y la profesora Grete Brochmann, del Instituto de Sociología y Geografía Humana de la Universidad de Oslo, presentaban este mes un nuevo Informe Oficial de Noruega (NOU) sobre inmigración e integración y el Estado de bienestar. El denominado informe Brochmann II sugiere que el aumento de la inmigración puede suponer una amenaza para el Estado de bienestar noruego y concluye entre otras cosas que:

- un alto nivel de inmigración por parte de personas que tienen pocas posibilidades de mantenerse económicamente aumentará la presión sobre las finanzas públicas.
- hasta ahora, Noruega no ha tenido mucho éxito en conseguir que los refugiados trabajen, principalmente por la falta de habilidades de éstos.

"Si no mejoramos a la hora encontrar empleo para los inmigrantes, como resultado tendremos impuestos más altos o menos prestaciones sociales", dijo la Ministra. "El modelo noruego de bienestar es, a la vez, un recurso y un problema en cuanto a la integración de los inmigrantes y sus familias. La inmigración puede ser un problema para el acceso general existente al Estado de bienestar", añadió Brochmann.

La Comisión Brochmann II ha identificado dos factores determinantes para una integración exitosa: la magnitud de la inmigración debe ser proporcional a la "capacidad de absorción" del mercado laboral y del sistema de bienestar social; y, en segundo lugar, los inmigrantes deben ser incluidos en las "esferas clave de la sociedad".

La comisión concluye, por tanto, que para que el mercado de trabajo y el Estado de Bienestar puedan hacer frente al aumento de la inmigración, los refugiados deben integrarse en mayor medida en la sociedad y en el mercado laboral. "La razón principal para aceptar a los refugiados es ofrecerles protección. Hay una diferencia entre los trabajadores migrantes y los solicitantes de asilo, pero el objetivo es conseguir que los solicitantes de asilo también trabajen", dice Brochmann.

De hecho, el NOU de 2011, que analizaba la sostenibilidad del sistema, concluyó que el diseño del modelo de bienestar noruego es vulnerable a la movilidad internacional, pero que muchos grupos de inmigrantes habían tenido éxito y que la tasa de empleo entre los inmigrantes en Noruega fue mayor que en la mayoría de los demás países europeos.

²⁷ **Fuentes:** Web del Gobierno:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/en-gb/pdfs/nou201720170002000engpdfs.pdf>

Sin embargo, en algunos grupos, la participación en el mercado de trabajo era alarmantemente baja, en particular entre los refugiados. Así, en este NOU de 2017 el objetivo era centrarse específicamente en los refugiados como grupo.

Los refugiados son una categoría especial entre los inmigrantes. Su posible contribución al crecimiento económico y al desarrollo del país no es un factor según el cual se les otorga un permiso de residencia o no. La política de asilo ha sido una herramienta importante de apoyo al sistema internacional de derechos humanos y Noruega ha cumplido las obligaciones asumidas con la firma de la Convención de las Naciones Unidas para los Refugiados. Siempre ha existido consenso político sobre esta política, incluso si ha habido conflictos entre los partidos sobre cómo deben ser interpretadas e implementadas las mencionadas obligaciones en ciertos casos específicos.

La crisis migratoria de 2015 produjo reacciones complejas tanto en la política noruega como en los ciudadanos. Se movilizaron innumerables servicios municipales y, así mismo, gran parte de la población se mostraba dispuesta a dar la bienvenida a los refugiados, pero la magnitud y el ritmo de llegada de los refugiados y las perspectivas futuras sobre éstos también causó mucha preocupación. Entre otros asuntos, destacaba la duda sobre si el Estado del Bienestar noruego tendría capacidad para integrar cantidades tan desproporcionadamente grandes de recién llegados en un espacio tan corto de tiempo. El ritmo y la magnitud de personas que solicitan asilo tienen un indudable impacto en la capacidad de absorción del Estado receptor, a nivel social, cultural y económico. Además, los conflictos de valores que existen entre las diferentes culturas se intensifican si llega un gran número de personas que se consideran muy "diferentes" en un corto período de tiempo.

El informe subraya que, incluso si el modelo de bienestar es vulnerable a la llegada de un gran número de personas con baja cualificación, es también una oportunidad para promover la integración a largo plazo. Esto se refleja claramente en el hecho de que muchos descendientes de inmigrantes obtienen un gran éxito en importantes áreas de la sociedad, incluyendo la educación y el mercado de trabajo. Además, los estudios muestran cómo los descendientes de los inmigrantes se adaptan en gran medida a las normas y valores de la mayoría en la sociedad en la que viven. Por tanto, las instituciones noruegas implicadas parecen constituir una buena base para la integración de los niños que llegan cuando son muy jóvenes y para los descendientes de inmigrantes. Esto es importante y necesario para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de bienestar noruego. Pero, al mismo tiempo, también es necesario que los inmigrantes, y no solo sus hijos, alcancen un éxito mayor.

Así, el informe hace hincapié en algunas medidas y mejoras adicionales que se pueden adoptar en el corto plazo para aumentar la tasa de ocupación entre los refugiados. Esto es necesario para las finanzas públicas, para los propios inmigrantes y, sobre todo, teniendo en cuenta que el desarrollo del modelo del bienestar noruego depende su confianza en la sociedad.

Un tema que se repite continuamente en este informe es el de que una inmigración elevada y sostenida en el tiempo pueda derivar en una mayor desigualdad con

respecto a los ingresos, el nivel de vida y el empleo. Una elevada inmigración también conlleva un riesgo de conflictos en cuanto a valores y principios, así como choques culturales.

La participación en el mercado de trabajo es y debe ser el principal medio para evitar la pobreza y también los bajos/insuficientes ingresos. También es importante mejorar la capacidad de la sociedad noruega para integrar a los refugiados, pues ayuda a combatir el aumento de la desigualdad y la segregación, que dan lugar a que los inmigrantes se encuentren en una situación sistemática de desventaja en comparación con el resto de la población. La lucha contra la discriminación es una parte vital, pues, para lograrlo.

La capacidad de la sociedad noruega para abrazar la diversidad debe fortalecerse, en el mercado laboral, en la educación y en la sociedad civil, y habrá que adoptar enfoques distintos para hacer seguimiento a los diferentes colectivos de refugiados, dependiendo de sus orígenes. Sin embargo, la integración también tiene que ver con la sociedad misma y con la salvaguardia de los mecanismos y fuerzas de cohesión que forman la base de la democracia, el Estado de Derecho y el bienestar de sus ciudadanos. En el caso noruego, esto implicará la continuación del actual sistema de bienestar noruego, pero con un mercado de trabajo bien estructurado y un Estado el Bienestar generoso y no discriminatorio, así como a través de la socialización de los valores fundamentales de la sociedad noruega: derechos humanos, igualdad de género y gobernabilidad democrática.

Ajustes en el corto y largo plazo en la política de empleo y asuntos sociales

Respecto a las propuestas concretas en materia de empleo y de políticas sociales contenidas en el NOU, el informe parte de la premisa de que los refugiados y sus familias constituyen una gran parte del número de inmigrantes que llegan al país y que lo hacen en un elevado número. Por lo tanto, la tarea de la Comisión Brochmann es recomendar ajustes o mejoras al sistema de integración para garantizar que los planes de asistencia social puedan mantenerse a un nivel elevado en una situación de gran afluencia de solicitantes de asilo.

Independientemente del número de solicitantes de asilo y refugiados, el Estado de Bienestar se enfrenta a un período con una gran carga de dependencia, debido al envejecimiento de la población, que se suma a una cierta incertidumbre sobre su futura financiación. La presencia de un gran número de recién llegados con baja cualificación y/o sin formación y que no hablan noruego representa un desafío adicional. Será necesario priorizar el acceso o la calidad: ¿es mejor ofrecer un generoso Estado del Bienestar a unos pocos refugiados, o menor cobertura pero a todos los refugiados?

Además, si se pretende mantener el elevado nivel de bienestar social general, este se hará a costa del resto de la población, dice el informe. Por ello es importante que los inmigrantes pasen a formar parte lo más rápidamente posible de ese “resto de la población” que financia el sistema. Sin embargo, para muchos inmigrantes esa es una situación inalcanzable. Por ello, lo más probable es que se produzcan recortes

de prestaciones, para adaptarse al mayor número de beneficiarios, o subida de impuestos, si se opta por mantener el alto nivel de protección social actual.

Para que en un supuesto escenario de elevada inmigración sostenida en el tiempo no dé al traste con el Estado del Bienestar, el informe propone lo siguiente:

- **Actividad:** Una alta tasa de ocupación conlleva crecimiento económico y contribuye a financiar el Estado del Bienestar. Por tanto, es indiscutible la importancia de lograr que los inmigrantes accedan lo antes posible al mercado laboral, se sostengan económicamente a sí mismos y a sus familias, y contribuyan a la financiación del sistema de protección social.

El acceso de un refugiado al mercado laboral va a depender de su cualificación profesional, edad, situación del mercado laboral y de los incentivos económicos que conlleve la búsqueda de empleo, aunque también de la política de integración existente en el país. En Noruega existen políticas activas de empleo que abordan la ausencia de cualificación y ofrecen incentivos económicos a la búsqueda de empleo. Y, sin embargo, ha existido y sigue existiendo una importante brecha entre la tasa de ocupación de los inmigrantes y la del resto de la población. Es posible que no se hayan combinado bien ambas políticas, o que, simplemente, el mercado laboral no haya sido capaz de absorber el elevado número de inmigrantes, pero hay que solucionar este aspecto.

El informe sugiere vincular la actividad laboral al cobro de ayudas y prestaciones económicas, posiblemente combinado con subvenciones a la contratación de refugiados, programas de cualificación profesional y un acceso gradual a las ayudas sociales, de forma que se tenga acceso a todas ellas únicamente cuando se esté trabajando.

- **Educación y formación:** Deben formar parte de la estrategia de integración a largo plazo, pero es necesario centrarse en ofrecer una formación efectiva si se quiere garantizar el acceso al mercado laboral y, para ello, debería tratarse de una formación también a largo plazo. Los estudios muestran que a mayor nivel de formación, mayor tasa de ocupación, también entre los inmigrantes, aunque estos obtengan peores resultados que el resto de la sociedad.

Además, los estudios demuestran, así mismo, que los inmigrantes y refugiados que han cursado su formación en Noruega tienen mayores tasas de ocupación que aquellos que cursaron esos mismos estudios en sus países de origen. Por ello, el informe propone complementar los estudios de los refugiados con formación en Noruega, de tal manera que su formación quede bien acreditada. Esta medida aportaría importantes beneficios socio-económicos, aunque sean a largo plazo y costosos.

Igualmente importante es la enseñanza del noruego para adultos, pues es el principal obstáculo que se encuentran los inmigrantes para acceder al mercado laboral y a instituciones educativas. El informe sugiere que se debe mejorar el actual sistema de enseñanza del noruego y adaptarlo a las necesidades de los refugiados.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que los refugiados son un grupo muy heterogéneo en el que se encuentran desde analfabetos hasta doctores universitarios. Es básico, pues, evaluar lo antes posible el perfil de cada recién llegado, para conducirlo lo antes posible al programa de formación que se requiera. Aquellos sin formación deberían ser inmediatamente matriculados en un curso adaptado que abarque la educación primaria y parte de la secundaria (hasta la ESO completa española), así como lengua noruega, habilidades sociales y preparación para el mercado laboral.

- Acogida y asentamiento: Para poder lograr lo antes posible la incorporación de los recién llegados al mercado laboral, sería interesante comenzar, ya en los centros de acogida y, en tanto las solicitudes de asilo están siendo estudiadas, con el aprendizaje del noruego, con información sobre el funcionamiento y las normas sociales en Noruega y con la evaluación de los conocimientos y formación de los adultos. Respecto a los menores de edad, deberían matricularse lo antes posible en las guarderías y escuelas.

Enfoque holístico. En definitiva, el informe destaca la necesidad de abordar una estrategia que contemple todos los frentes mencionados. Es especialmente importante comenzar lo antes posible el proceso de integración y que éste sea largoplacista.