



Capítulo 11

Aula Magna

Migraciones internacionales

Aldo Panfichi / Editor



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. 90 AÑOS

La publicación del presente trabajo fue posible gracias a la colaboración de la Organización Internacional para las Migraciones.

Aula Magna - Migraciones internacionales

Primera edición, noviembre de 2007

© Aldo Panfichi, editor

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007

Plaza Francia 1164, Lima 1 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-6140

Fax: (51 1) 626-6156

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Ilustración de cubierta: Gabriel Alayza

Diseño de cubierta e interiores: Juan Carlos García Miguel

Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN: 978-9972-42-831-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-11816

Impreso en el Perú - Printed in Peru

Inmigración y política migratoria en España. Líneas maestras y su evolución en el marco de la Unión Europea

Cristina Blanco

Introducción

En apenas dos décadas, España se ha consolidado como uno de los principales polos de atracción de migración internacional. Tal ha sido la dimensión y rapidez del fenómeno que España es considerada el país comunitario¹ donde más ha crecido la inmigración en menos tiempo. De hecho, tan solo en los últimos diez años, el volumen de la inmigración extranjera se ha multiplicado por seis: de 540.000 habitantes en 1996 han pasado a registrarse en España más de 3.000.000 de personas extranjeras (cifra vigente hasta el primero de enero de 2006).

El nivel de desarrollo político, social y económico del país, así como su ubicación estratégica en el seno de la Unión Europea, lo han situado como lugar privilegiado para el asentamiento de los migrantes internacionales o como lugar de paso hacia otros países europeos.

Ante esta situación —realmente novedosa para un país caracterizado históricamente por su elevada emigración hacia Europa y Latinoamérica, fundamentalmente—, el gobierno español inició, en 1990, el diseño de una política de inmigración acorde con las estrategias, aún incipientes, de una política comunitaria. Antes de ello, en 1985, se promulgó la que se conocería como la primera Ley de Extranjería.

Es nuestra intención describir brevemente, en sus líneas generales, la evolución de la inmigración extranjera en España durante los últimos años para, en un segundo momento, establecer las políticas de inmigración españolas desde 1985, ordenadas en diferentes etapas según los cambios que se han ido produciendo en sus fundamentos y objetivos.

¹ España forma parte de la Unión Europea desde 1986. Actualmente, son veintisiete los países miembros a los que, en este continente, se denomina *comunitarios*.

1. Inmigración extranjera en España. Evolución y características

Notas previas: conceptos y fuentes

El registro de los movimientos de población en España, desde y hacia el extranjero, se realiza desde varias agencias productoras de información estadística atendiendo a diferentes situaciones y conceptos. En este sentido, debe distinguirse entre *flujos* (movimientos) y *stocks* (población residente).

Los flujos de movimientos entre España y el extranjero son registrados por el Instituto Nacional de Estadística (INE)² y son publicados en la *Estadística de Variaciones Residenciales* junto con el resto de movimientos internos de población. Esta publicación cuantifica la movilidad de población que se produce dentro de España (entre sus unidades administrativas), y entre España y el resto del mundo, diferenciando, en ambos casos, entre población nacional y población extranjera. Recoge, por tanto, la movilidad que se produce a lo largo de cada año, tanto interna como externa y tanto de población española como extranjera.

Por otra parte, los resultados de estos movimientos, en nuestro caso de afluencias migratorias de población extranjera, se registran principalmente de dos maneras: mediante los empadronamientos, por un lado, y mediante las autorizaciones de residencia, por otro.

Los padrones³ son registros generales de población en los que consta la nacionalidad de los residentes en España; son gestionados por las administraciones locales (ayuntamientos) y se actualizan diariamente mediante altas y bajas. El INE los recoge y, anualmente, al primero de enero de cada año, elabora las estadísticas oficiales de población en España intercensos, ya que estos últimos se realizan cada diez años.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁴ se encarga de elaborar las estadísticas de autorizaciones de residencia, tanto las concedidas anualmente como las de las personas que, en un momento dado, cuentan con ellas.

Existe una diferencia importante entre estos dos tipos de registros: padrones y autorizaciones. Esta reside en que, para efectuar el empadronamiento en un municipio

² Pueden consultarse todas las estadísticas del INE en su página web: <<http://www.ine.es>>.

³ Técnicamente, se denomina *Padrón Municipal de Habitantes* (PMH).

⁴ El ministerio y el organismo específico encargados de gestionar las concesiones de autorizaciones para residir en España, así como las estadísticas resultantes, cambian en función del gobierno y de su política migratoria. Actualmente, es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mediante los datos ofrecidos por la Dirección General de Policía, la unidad que se encarga de gestionar la información estadística sobre inmigración extranjera en España. Este Ministerio, de hecho, cuenta con dos unidades específicas de extranjería ubicadas dentro de su Secretaría General de Inmigración y Emigración: la Dirección General de Inmigración y la Dirección General de Integración. Véanse las páginas web siguientes: <<http://www.mtas.es>> y <<http://extranjeros.mtas.es>>.

español, no se requiere autorización de residencia (en el caso de población extranjera), sino la acreditación de la domiciliación de la persona en el municipio elegido, de ahí que las personas extranjeras puedan empadronarse, si tienen domicilio reconocido, incluso cuando no tengan autorización legal para residir en España.

Es necesario, también, hacer algunas anotaciones a los conceptos de *inmigrante* y *extranjero*, con el fin de no confundir entre conceptos y situaciones, por un lado, y registros estadísticos, por otro.

- Inmigrante. Desde el punto de vista demográfico, migrante es toda persona que traslada su residencia de un lugar a otro, sea el motivo que sea el que lo mueva a reorganizar su vida en otro lugar diferente del de su nacimiento. Es una categoría demográfica que implica un movimiento geográfico, un cambio de lugar de residencia. La frontera mínima que suele utilizarse para que un movimiento sea considerado migración es el municipio, en el caso de la organización territorial-administrativa del Estado español. Inmigrante es el migrante visto desde la perspectiva de la sociedad de recepción; es el que llega de fuera.
- Extranjero. Es un concepto que atañe a la nacionalidad. Extranjera es toda persona que, encontrándose en un país determinado, no posee la nacionalidad de dicho país.

Visto lo anterior, es evidente que un inmigrante puede ser extranjero o no, y un extranjero puede ser inmigrante o no. Veamos posibles situaciones.

- Una persona de nacionalidad española que traslada su residencia de un municipio español a otro es un migrante (emigrante desde su lugar de partida; inmigrante para el lugar de llegada), pero no es un extranjero.
- Una persona que ha nacido en un municipio español y que vive en él, pero que, por ser hijo de padres extranjeros, no tiene nacionalidad española será un extranjero pero no un inmigrante. Algunos estudiosos llaman a este tipo de personas *segundas generaciones* (o *terceras*).
- Una persona que ha nacido fuera de España que, por ascendientes, tiene nacionalidad española y que se traslada a vivir a un municipio español procedente del extranjero será un inmigrante procedente del extranjero, pero no un extranjero.
- Una persona nacida en el extranjero, de nacionalidad extranjera, llegada a España y posteriormente nacionalizada será un inmigrante de origen extranjero, pero no un extranjero.

Podemos comprobar cómo la casuística es muy variada; todas estas situaciones son muy diferentes entre sí, aunque muchas veces se reúnen bajo el mismo término,

o bien, siendo realidades semejantes, se catalogan como situaciones distintas. Todo depende del criterio que, en cada momento, se esté manejando y utilizando: la nacionalidad, el origen, el movimiento, la socialización, la cultura, la identidad, etcétera.

Teniendo en cuenta que la principal fuente de información estadística sobre población extranjera en España la constituye el Padrón Municipal de Habitantes (PMH), debemos también considerar sus limitaciones, y no confundir *inmigrantes extranjeros* con *población extranjera*.

El padrón incorpora tres variables ligadas al origen de la población: lugar de nacimiento, lugar de procedencia y nacionalidad. No obstante, las estadísticas demográficas de extranjería que más se suelen utilizar son las que incorporan, exclusivamente, la nacionalidad de las personas empadronadas. Así, dejan fuera de los registros como *extranjeras* a las siguientes personas:

- A las que, incluso siendo de origen extranjero —por nacionalidad— han adquirido la nacionalidad española y, por lo tanto, son registradas como españolas —personas inmigrantes nacionalizadas—
- A las que, incluso habiendo nacido en el extranjero, siempre han tenido nacionalidad española —españoles nacidos en el extranjero—
- A las que, por haber nacido en España, obtienen la nacionalidad española, incluso siendo hijos de personas extranjeras —segundas generaciones nacionalizadas españolas—
- A las que poseen doble nacionalidad —siendo una de ellas la española—, pues, en los registros oficiales, quedan contabilizadas como españolas

Por lo tanto, existen personas de origen extranjero que, al obtener la nacionalidad española, o al haberla tenido siempre, no aparecen en los registros como extranjeras, incluso siendo inmigrantes de origen extranjero. Si bien estas situaciones son, por ahora, poco numerosas, con el paso del tiempo se están incrementando, y van configurando una parte importante de la inmigración extranjera y de las situaciones relacionadas con ella. La información estadística existente hasta la fecha, sin embargo, no permite identificar plenamente a la población inmigrante extranjera, mezcla precisa de extranjería e inmigración. Dos son los grupos de población más importantes a los que nos referimos y que, estando a medio camino entre la nacionalidad (extranjería) y el nacimiento (inmigración), están incrementándose con el paso del tiempo tras haberse iniciado un proceso importante de inmigración en España: los inmigrantes extranjeros nacionalizados españoles y las segundas generaciones nacidas en España —hijos de inmigrantes extranjeros que, habiendo nacido en España, pueden, a su vez, ser españoles o extranjeros—.

Hasta la obtención de estadísticas más precisas, la población inmigrante extranjera nacionalizada española se nos escapa bajo el epígrafe de *española*, mientras que,

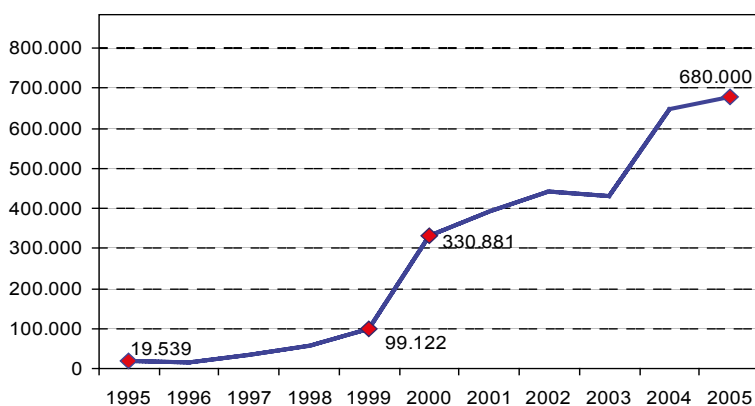
bajo el epígrafe *extranjero* encontramos a personas nacidas en España hijas de padres extranjeros que, no siendo «inmigrantes», sí son «extranjeros».

Hechas estas anotaciones, y teniendo en cuenta las limitaciones de las fuentes estadísticas, podemos conocer la evolución de afluencias de inmigración extranjera hacia España durante los últimos años, así como los resultados producidos en la composición demográfica del país.

Afluencias de inmigración extranjera

Las afluencias de población extranjera hacia España se empezaron a sentir de forma especial a finales de la década de 1990. Sin embargo, es sobre todo a partir del año 2000 cuando las llegadas al país crecieron de forma espectacular. Si a lo largo del año 1999 llegaron 99.122 inmigrantes extranjeros a España, en 2000 lo hicieron tres veces más: 330.881.

Gráfico 1. Inmigraciones de extranjeros hacia España (1995-2005)



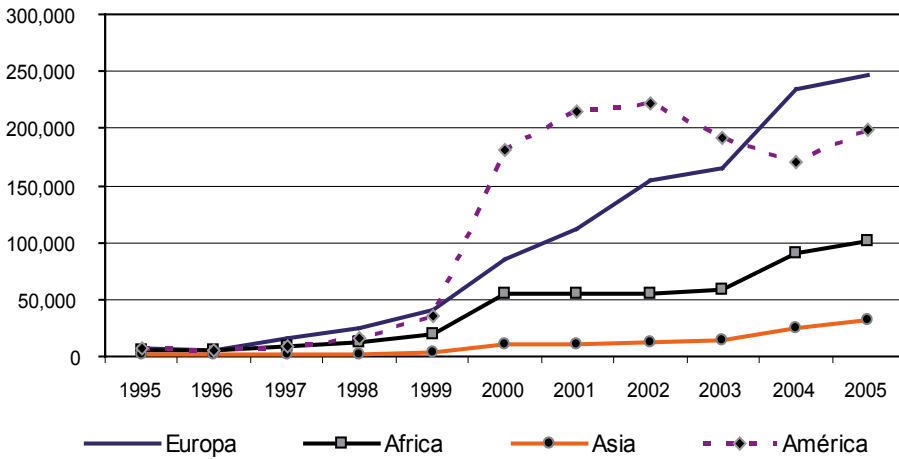
Fuente. Gráfico elaborado a partir del INE («Estadística de Variaciones Residenciales»).

La inmigración extranjera hacia España no solo se caracteriza por su incremento notable en poco espacio de tiempo, sino también por su variabilidad. La tendencia al crecimiento sistemático es evidente y, sin embargo, existen grandes cambios en la composición de estas afluencias de personas extranjeras en función de sus lugares de procedencia.

Desde 1995, podemos distinguir claramente tres etapas. La primera, hasta 1999, estuvo caracterizada por escasas afluencias anuales, en las que predominaban ligeramente las europeas. La segunda, desde 2000 hasta 2003, se distinguió por el gran crecimiento de las llegadas, especialmente de Latinoamérica, las cuales experimentaron

una verdadera «explosión» y configuraron un nuevo panorama de la extranjería en España. La inmigración europea, no obstante, no ha dejado de crecer de forma sostenida. Ello, unido a un descenso en las nuevas incorporaciones de latinoamericanos, ha configurado una nueva etapa desde 2004: la caracterizada por un dominio de las llegadas de europeos hacia España, aunque sus nacionalidades no son las mismas en todo el período, como tampoco lo son las de las personas latinoamericanas.

Gráfico 2. Afluencias de población extranjera hacia España por continente de procedencia (1995-2005)



Fuente. Gráfico elaborado a partir del INE («Estadística de Variaciones Residenciales»).

En el caso de las procedencias de europeos, en 1995 los principales países de nacionalidad eran Alemania (1.207), el Reino Unido (1.129) y Francia (804); en 2005, las principales afluencias de extranjeros europeos fueron de Rumanía (93.976), el Reino Unido (41.663) y Bulgaria (15.453).

Los cambios de nacionalidades en tan breve espacio de tiempo también se han notado entre las procedencias de latinoamericanos, y han configurado un fenómeno de gran dinamismo y variabilidad en espacios temporales muy limitados. Si en 1995 los principales países de nacionalidad de los inmigrantes recién llegados eran el Perú y República Dominicana, solo cinco años más tarde las cosas cambiaron notablemente: los colombianos y ecuatorianos pasaron a ser los más numerosos. De nuevo, cinco años más tarde, la situación volvió a cambiar: esta vez, las afluencias más numerosas procedían de Bolivia y Argentina.

Tabla 1. Principales países de nacionalidad de las afluencias de inmigrantes hacia España (1995, 2000 y 2005)

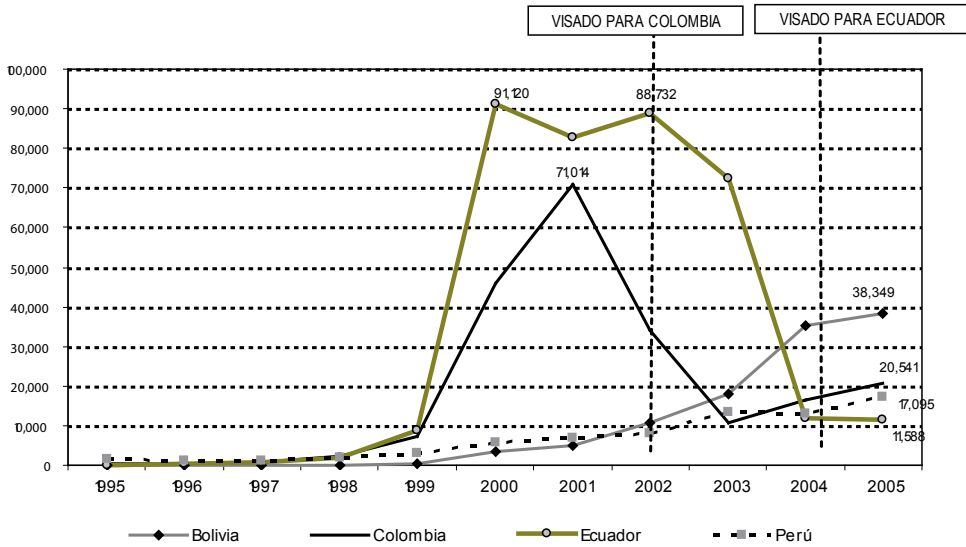
| 1995 | | 2000 | | 2005 | |
|------------------|--------|-------------|---------|-------------|---------|
| Marruecos | 3.857 | Ecuador | 91.120 | Rumanía | 93.976 |
| Perú | 1.423 | Colombia | 45.886 | Marruecos | 69.288 |
| Rep. Dominicana | 1.208 | Marruecos | 38.178 | Reino Unido | 41.633 |
| Alemania | 1.207 | Rumanía | 17.435 | Bolivia | 38.349 |
| Reino Unido | 1.129 | Reino Unido | 11.007 | Argentina | 23.664 |
| Francia | 804 | Alemania | 10.546 | Brasil | 20.771 |
| TOTAL AFLUENCIAS | 19.539 | | 330.881 | | 682.711 |

Fuente: INE («Estadística de Variaciones Residenciales»).

Tomando en consideración únicamente los países andinos, podemos comprobar la gran variabilidad de la inmigración hacia España. A partir de 2000, la inmigración de personas colombianas y ecuatorianas alcanzó cotas desconocidas en la historia: más de 70.000 entradas anuales en el caso de colombianos y más de 90.000 en el de los ecuatorianos. Este fenómeno alcista, sin embargo, duró poco. En 2002, las entradas de colombianos decrecieron notablemente y, en 2003, apenas llegaron a las 10.000. En el caso de los ecuatorianos, el descenso llegó un año más tarde, en 2004, año en el que se registraron poco más de 10.000 nuevas entradas de ecuatorianos, cuando tan solo un año antes llegaron más de 70.000 ecuatorianos a España.

Los casos de Perú y Bolivia son más estables en el tiempo. En el caso de las personas peruanas, el incremento de las afluencias es sostenido en el tiempo. En el caso de los bolivianos, se experimenta un incremento de afluencias importante fundamentalmente a partir de 2003.

Gráfico 3. Evolución de las afluencias de inmigrantes de nacionalidades andinas (España, 1995-2005)



Fuente. Gráfico elaborado a partir del INE («Estadística de Variaciones Residenciales»).

Las causas de tales fluctuaciones o evoluciones más sostenidas hay que buscarlas, sin duda, en la propia situación de los países emisores de migrantes, pero también en las condiciones de recepción de los países de destino. En nuestro caso, la exigencia de visados mantiene una relación directa con las vicisitudes de las evoluciones de las entradas, fundamentalmente en lo referente a sus drásticos descensos. Efectivamente, la exigencia de visado para los nacionales del Perú data de muchos años atrás, mientras que colombianos, ecuatorianos y bolivianos no requerían visado para entrar en España hasta hace poco. En el caso de los ciudadanos de Colombia, el visado se requiere desde 2001; en el de los ecuatorianos, desde 2003. Bolivia se mantenía exento del requisito del visado, pero el incremento de las afluencias originadas en este país, en sustitución de las de otros orígenes andinos, ha alertado a las autoridades españolas; desde el 4 de abril de 2007, se exige visado para los ciudadanos nacionales de Bolivia. Habrá que esperar información estadística más reciente para «visualizar», a partir de 2007, los efectos de la incorporación del visado sobre las afluencias de ciudadanos bolivianos hacia España.

Población extranjera residente en España

Siguiendo con el análisis de la evolución de la inmigración extranjera en España, y atendiendo a las anotaciones realizadas al principio del capítulo —en las que se

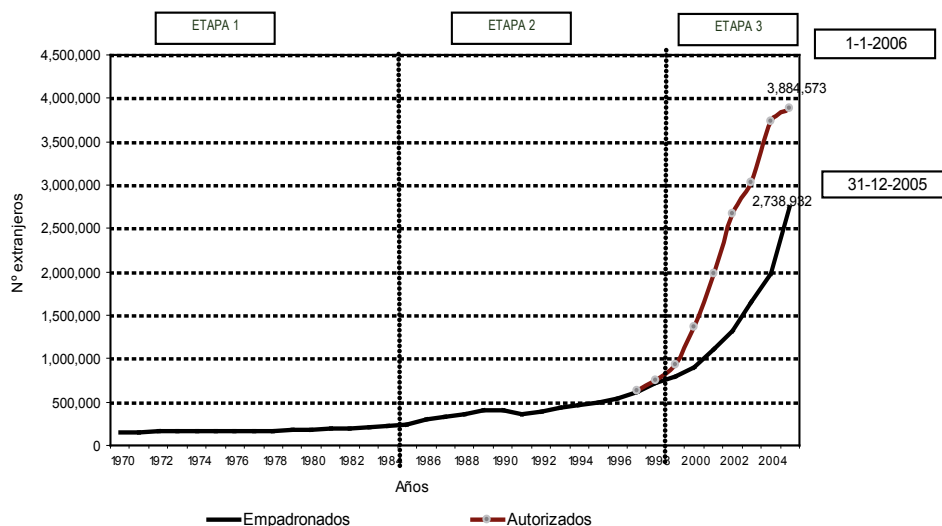
diferenciaba entre afluentes y residentes—, nos disponemos a exponer la evolución y características de la población «extranjera»⁵ residente en España.

Tal y como señalábamos en las notas previas, dos son las principales fuentes estadísticas sobre población extranjera en España: la que registra los empadronamientos y la que registra las residencias legalmente autorizadas. En el primer caso (empadronamientos), solo se dispone de información anual desde el primero de enero de 1998, pues en esa fecha se implanta el nuevo sistema de información estadística de población mediante la actualización de los padrones municipales de habitantes. Por lo tanto, para fechas anteriores a 1998, solo se dispone de información anual sobre residencias legalmente autorizadas.

Partiendo de esta evolución, podemos comprobar cómo la inmigración extranjera en España es un fenómeno que tiene tres características concretas:

- Es relativamente reciente (según los volúmenes y las características que manejamos actualmente).
- Tiene un crecimiento prácticamente exponencial.
- Se ha sucedido, este crecimiento, en apenas cinco años (desde el año 2000).

Gráfico 4. Evolución de población extranjera en España



Fuentes: Gráfico elaborado a partir del INE («Padrones»), del Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales («Residencias y autorizaciones legales»).

⁵ Recuérdese la diferencia entre *extranjero* e *inmigrante* establecida al principio del capítulo, y cómo las estadísticas de población solo nos permiten reconocer a la población «extranjera» residente en España y no a la población «inmigrante» de origen extranjero.

En los últimos treinta años, podemos distinguir tres etapas relativas a la inmigración extranjera en España.

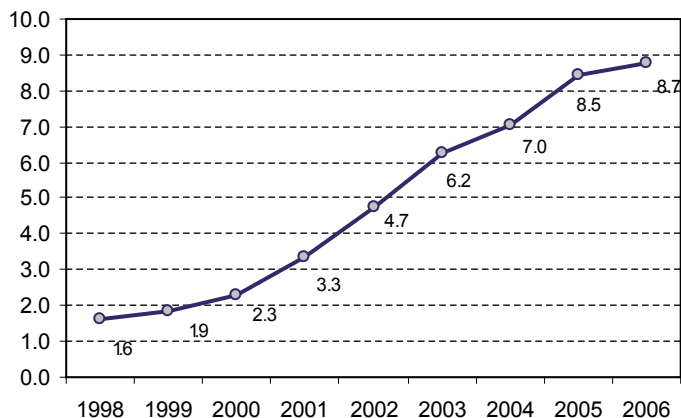
- Hasta 1985. La población extranjera se mantenía en unos volúmenes estables y limitados.
- Desde 1985 hasta 2000. Se inicia un incremento moderado de la inmigración extranjera en España, lo que presagia ya que el país tomaría el relevo de otros países europeos con una inmigración antigua y voluminosa e, incluso, con políticas restrictivas hacia las nuevas afluencias.
- Desde 2000. España presenta un crecimiento verdaderamente acusado de la población extranjera. Tomando las cifras de autorizados, el número se multiplica casi por cuatro desde 1998; considerando los empadronamientos, las cifras se multiplican por más de cinco.

Es en este momento, con la puesta en marcha del nuevo sistema de contabilización estadística anual de la población, mediante las altas y bajas del PMH, cuando se evidencia y cuantifica un viejo fenómeno conocido: la diferencia entre las cifras de población extranjera residente de forma legal en España y las de la población que realmente reside en el país, esto es, la existencia de inmigración irregular. Con todas las cautelas necesarias, y sin identificar mecánicamente la diferencia de ambos registros como el volumen exacto de inmigración irregular, sí parece necesario tomarse en serio la cifra de más de un millón de personas extranjeras que, al primero de enero de 2006, residían en España sin, al parecer, tener autorización administrativa para ello. Sin embargo, ya desde 1999 se tenían cifras de la divergencia entre ambas magnitudes, lo que, sin duda, tuvo mucho que ver con la política de inmigración adoptada a partir del año 2000 por el gobierno español.

Este crecimiento de población extranjera, además, se produce en un escenario de declive demográfico natural. Las tasas de natalidad en España son de las más bajas de una Europa envejecida, lo que hace que la incorporación de nueva población extranjera se deje sentir con mayor intensidad en las cifras relativas, esto es, en la proporción de la población extranjera sobre la población total residente en España.

En estos datos relativos, se aprecia la transición de España como país de escasa inmigración extranjera hacia su consideración como uno de los países europeos con mayor proporción de extranjería en la actualidad; se trata de una transición que, como venimos señalando, se ha producido en apenas cinco años.

Gráfico 5. Evolución de la proporción de población extranjera sobre el conjunto de la población total residente en España (en porcentaje)



Fuente. Gráfico elaborado a partir del INE («Padrones»).

En la evolución ascendente de la inmigración, no todos los orígenes han jugado el mismo papel. Incluso cuando los orígenes de los inmigrantes extranjeros residentes en España son realmente diversos, solo los ciudadanos de unos pocos países europeos y latinoamericanos son los verdaderos protagonistas de este incremento de población extranjera. Tras haber señalado la evolución de las afluencias, veamos la evolución de la población residente en los últimos años.

Tabla 2. Población extranjera residente en España (por continentes de nacionalidad)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Δ 2001-2006 | Nº índice 2006 respecto a 2001 |
|-------------------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------------|--------------------------------|
| UE | 325.511 | 489.813 | 587.686 | 589.155 | 712.905 | 838.451 | 512.940 | 258 |
| Resto Europa | 87.011 | 211.249 | 348.585 | 458.051 | 639.348 | 723.296 | 636.285 | 831 |
| América | 298.798 | 752.563 | 1.073.527 | 1.262.419 | 1.474.493 | 1.376.410 | 1.077.612 | 461 |
| Asia | 91.552 | 98.942 | 128.952 | 142.828 | 186.848 | 202.083 | 110.531 | 221 |
| Africa | 304.149 | 423.045 | 522.682 | 579.372 | 713.974 | 741.580 | 437.431 | 244 |
| Resto Extranjeros | 2.039 | 2.334 | 2.736 | 2.501 | 3.042 | 2.753 | 714 | 135 |

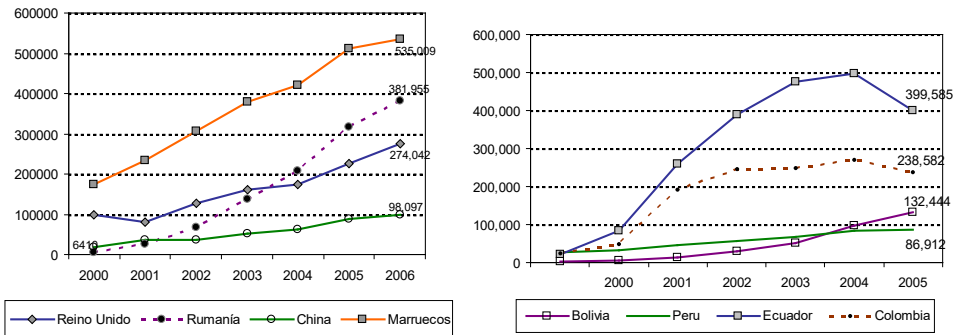
Fuente. Tabla elaborada a partir del INE («Padrones»).

Si atendemos al número absoluto de personas, es el continente americano el que mayor incremento experimenta con la presencia de sus ciudadanos en España (concretamente, más de un millón de personas de nacionalidades americanas en los

últimos cinco años). Sin embargo, si atendemos a las cifras relativas de crecimiento en comparación con el volumen de cada uno de los grupos en un momento inicial (2001), podemos comprobar cómo el grupo de los ciudadanos europeos no comunitarios⁶ es el que más crece: su volumen se multiplica por ocho, mientras que el de los americanos se multiplica por cuatro.

Otro dato por considerar es el cambio en la composición de las principales nacionalidades en 2001 y en 2006; en el primer momento, eran los ciudadanos europeos comunitarios los más numerosos en España, mientras que en 2006 lo son —con gran diferencia con respecto a los demás— los ciudadanos americanos, especialmente algunos grupos de latinoamericanos.

Gráfico 6. Evolución de la población residente en España de varias nacionalidades principales



Fuente. Gráfico elaborado a partir del INE («Padrones»).

En resumen, podemos concluir, con estas breves referencias estadísticas, que la inmigración extranjera en España, sin ser un fenómeno nuevo, ha adquirido unas dimensiones desconocidas en cualquier otra época histórica. España ha dejado de ser un país de emigración neta para convertirse en uno de los principales centros receptores de migración internacional. Esta situación, común a otros países europeos comunitarios, tiene de especial, en el caso de España, que ha sido más reciente, más intensa y producida en menor espacio de tiempo. ¿Cuál ha sido la respuesta institucional a esta situación? La respuesta pasa por una política de inmigración que no solo ha tenido en cuenta la realidad de la inmigración en España, sino también su pertenencia

6 Aludimos a los países no comunitarios hasta el año 2006. Actualmente, Rumanía pertenece a la Unión Europea y, por lo tanto, es país comunitario, y sus ciudadanos se rigen por una legislación diferente de la de los países no comunitarios. Esta situación es muy reciente, por lo que los ciudadanos rumanos están clasificados hasta 2007 como «no comunitarios».

a una comunidad supranacional preocupada intensamente por la inmigración de terceros países y por la ubicación geoestratégica de España en esa comunidad como frontera real (respecto de África) y simbólica (respecto de Latinoamérica) entre países de gran potencialidad emigratoria y la Unión Europea.

2. Política española de inmigración

Sobre la expresión política española de inmigración

Antes de exponer los principales hitos de la moderna política española de inmigración y su evolución en el seno de la Unión Europea, conviene realizar una aclaración relacionada con lo que significa la *política española*, por un lado, y *de inmigración*, por otro.

Por *política de inmigración* puede entenderse el conjunto de medidas legales e institucionales orientadas hacia tres direcciones u objetivos relacionados con los flujos migratorios externos dirigidos hacia un país receptor:

- Control de fronteras. Se trata de la normativa que regula las condiciones de entrada, estancia y salida de las personas extranjeras. Es lo que comúnmente denominamos *leyes de extranjería* o *leyes de inmigración*.
- Integración. Implica las actuaciones institucionales encaminadas a facilitar la integración de las personas extranjeras en la vida social del país receptor, así como a facilitar la convivencia entre los diferentes grupos de población que residen en el país.
- Cooperación. Es el conjunto de medidas encaminadas a cooperar con los países emisores de población, con el fin de posibilitar su desarrollo interno y evitar emigraciones indeseadas que descapitalizan humanamente a los países emisores.

Cada uno de estos tipos de medidas tiene unos actores diferentes. En el primer caso, solo el gobierno central español tiene competencias para el control efectivo de las fronteras del país, por lo que la política de control de fronteras (legislación de extranjería) solo es competencia de dicho gobierno. En los otros dos casos, las otras administraciones públicas, autonómicas y locales, tienen competencias importantes; de hecho, para facilitar la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras, nadie mejor que la administración más cercana a las personas concretas: la administración local o los ayuntamientos. La cooperación internacional es materia de actuación al alcance de cualquier administración o institución, por lo que tanto el gobierno central como los gobiernos autonómicos y locales pueden elaborar programas y planes orientados a tal finalidad.

Con esto queremos decir que la expresión *política española de inmigración*, en su sentido exacto, incluiría todas las legislaciones, normativas, programas y actuaciones orientados al control de fronteras, a la integración de los inmigrantes y a la cooperación con terceros países organizadas no solo por el gobierno español, sino también por los gobiernos autonómicos y locales, puesto que estos también son españoles.

Hecha esta aclaración, necesaria para lectores ajenos a la organización político-administrativa española, debemos indicar que, por razones de espacio, en este texto solo nos vamos a referir a la política de control de fronteras y a la política de integración del gobierno central español; cabe destacar que las políticas de integración y cooperación de las administraciones autonómicas y locales españolas son verdaderamente numerosas, y que cuentan con los apoyos morales y logísticos de un nutrido y activo tejido asociativo en este ámbito de las relaciones sociales.

El contexto: la política de inmigración en la Unión Europea (UE)

La política de inmigración y asilo en la UE ha sido tradicionalmente competencia de los respectivos gobiernos nacionales; cada Estado ha ejercido una preciada soberanía sobre la gestión de sus propias fronteras. El progresivo acercamiento entre los países de la UE, tendentes a crear un verdadero «espacio europeo», conminaba a los Estados miembros a elaborar políticas migratorias y de control de fronteras con una creciente coordinación y colaboración conjunta. Sin embargo, el verdadero cambio sustancial se produciría en 1997, con la firma del Tratado de Ámsterdam:

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se estableció firmemente la competencia comunitaria en las áreas de la inmigración y el asilo. De ser una cuestión objeto de coordinación intergubernamental bajo el Tercer Pilar, la responsabilidad de desarrollar la política se trasladó al Primer Pilar, debiendo adoptar el Consejo un programa de acción destinado a establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia (COM 2000: 757 en adelante).⁷

La creación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia tiene sus orígenes en el acuerdo firmado en 1984, al margen de la UE, entre Francia y Alemania: el Acuerdo Schengen. Dicho acuerdo, firmado con posterioridad por numerosos países —entre los que se encuentra España en 1991—, se adoptó con la finalidad de crear un espacio común en el que se eliminasen las fronteras interiores y se adoptase la libre circulación de personas entre los países del llamado «espacio Schengen».

⁷ Las comunicaciones de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo se denominan «COM». En este caso se trata de la comunicación «sobre una política comunitaria de inmigración», Bruselas, Comisión Europea 2000.

Efectivamente, el «espacio Schengen» caminaba hacia la total libertad de movimientos dentro de las fronteras interiores, siempre y cuando se reforzase y extremase el control de las fronteras exteriores. De hecho, el cruce de fronteras exteriores suponía un exhaustivo control, tanto para entrar como para salir, que quedaba justificado en aras de la seguridad nacional y el orden público de los países firmantes. La idea de frontera como elemento de seguridad interior por reforzar de cara al exterior cobra, así, su máxima expresión, lo cual genera consecuencias concretas en el tratamiento de la extranjería y la inmigración.

El Acuerdo de Schengen puede considerarse el primer embrión de la toma de decisiones comunes en materias que, anteriormente, se consideraban de índole nacional, como los visados, el derecho de asilo, el control de fronteras exteriores y la cooperación entre policías y aduanas.

La idea de eliminar fronteras interiores dentro de la UE encajaba a la perfección con los planes de los europeístas más entusiastas, quienes querían que Europa fuese algo más que un conjunto de reglas para un ventajoso intercambio comercial. Espacio social europeo, derechos sociales europeos, ciudadanía europea, etcétera, eran ideas que requerían de la construcción de un espacio físico verdaderamente común. La supresión de fronteras interiores era el mecanismo perfecto para fomentar y consolidar una identidad europea; favoreciendo la movilidad interna, esto sería más fácil de conseguir.

El Tratado de Maastrich, de 1992, recoge la idea, aunque tímidamente todavía. Si bien trazó la vía de la Unión Económica y Monetaria, a propósito de la creación de un espacio europeo de libre circulación y seguridad, solo se declaró la voluntad para garantizarla, pero aún faltarían dos cuestiones importantes: dotar de medios eficaces que garantizaran la seguridad dentro de este espacio europeo y asumir las decisiones que la afectan mediante las instituciones comunitarias, y no en forma de acuerdos intergubernamentales.

El Tratado de Ámsterdam abordaría estas necesidades. Se consagró definitivamente la idea de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el seno de la UE, dentro del cual existiese total libertad de movimientos.

¿Qué relación tiene la construcción de este espacio interior con la política de inmigración y asilo? La relación es directa, pues la supresión de fronteras interiores lleva aparejado, por lo menos aparentemente, el refuerzo de las exteriores. Las fronteras exteriores constituyen el acceso de la inmigración hacia la UE. Si los países, previamente, controlaban los flujos migratorios, ahora este control deberá recaer en el conjunto de la UE, al asumir las fronteras de los países fronterizos como propias del conjunto.

Esta relación la encontramos reflejada en el artículo B del Tratado de la UE, tras los acuerdos de Ámsterdam, en el cual se cita como objetivo lo siguiente: «Mantener

y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención de la lucha contra la delincuencia».

Con el nuevo tratado la política de inmigración y asilo deberá constituir materia comunitaria. Así, la política de visados, las condiciones de expedición de permisos de residencia a los inmigrantes, los procedimientos de asilo y las normas en materia de cooperación judicial civil deberán someterse a normativa comunitaria. Para llegar a ello, se prevé un período transitorio de cinco años desde la entrada en vigor del tratado (lo hace en 1999). Durante ese período, el Consejo seguirá decidiendo por unanimidad; transcurrido ese tiempo, se podrán aplicar procedimientos de decisión comunitarios.

Así, con el Tratado de Ámsterdam, queda establecida la necesidad de desarrollar una política comunitaria en materia de inmigración y asilo como consecuencia del establecimiento de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, en el que desaparecen las fronteras internas. Solo quedaría empezar a dar forma práctica a la idea. La reunión del Consejo en Tampere, en octubre de 1999, será la ocasión para ello.

Entre los objetivos específicos de Tampere se encuentra «[...] conseguir una política de asilo y migración común de la Unión Europea», y ello mediante cuatro líneas de actuación: la colaboración con países de origen, la creación de un sistema europeo común de asilo, el ofrecimiento de un trato justo a los nacionales de terceros países y la gestión de los flujos migratorios.⁸

A propósito de este último punto, cabe decir que, en realidad, se habla casi exclusivamente de control y no tanto de gestión. Se abunda en la idea de control de fronteras en sus diversas manifestaciones. Así, se alude a la lucha contra la inmigración ilegal, a sanciones severas para quienes trafiquen con seres humanos (punto 23); al refuerzo de la cooperación y asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros (punto 24); al «[...] control efectivo de las futuras fronteras exteriores de la Unión por profesionales con formación especializada» (punto 25); al apoyo a países de origen y tránsito para que asuman las readmisiones que les competan, combatan el tráfico de migrantes en origen y promuevan el retorno voluntario (punto 26), y a recomendaciones para celebrar acuerdos de readmisión con terceros países (punto 27).

La erradicación de la inmigración ilegal mediante medidas de control y sanción es una de las prioridades de Tampere en materia de inmigración. Pero también hay que decir que no es la única, pues se dedica todo un apartado a la integración de los inmigrantes

8 Puede consultarse el texto íntegro de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, 15 al 16 de octubre, 1999, en <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#a>.

y a la lucha contra el racismo y la xenofobia. Es verdad, no obstante, que ese trato igualitario y «justo» hacia los nacionales de terceros países se supedita a la legalidad y durabilidad de su residencia, como se puede comprobar en el punto 21 del documento de conclusiones.

Los acuerdos de Tampere establecen, así, los criterios y las líneas directrices que deberán guiar la futura política comunitaria de inmigración y asilo. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. La Comisión será la encargada de elaborar programas y calendarios concretos, lo que señalará un camino práctico para el diseño de esta política. Los comunicados de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo dan cuenta de los avances en este sentido. Especial importancia tiene la Comunicación de la Comisión Europea señalada como COM (2000) 757 final, de 22 de noviembre de 2000, sobre una política comunitaria de migración. En ella, se consagran los acuerdos de Tampere, y se señala la necesidad de hacer camino en el sentido de elaborar una política común en esta área:

[La Comunicación de la Comisión] se presenta en un momento en que la función de la UE en materia de migración reviste especial interés por varias razones. La disminución prevista de la población de la UE en las próximas décadas ha llamado la atención de la opinión pública. Al mismo tiempo, la escasez de mano de obra en algunos sectores está creando dificultades en varios países. Se está generalizando la creencia de que, en este nuevo contexto económico y demográfico, la tradicional falta de política de inmigración que ha dominado el pensamiento durante los últimos 30 años, ya no es adecuada, (Comisión Europea, COM 2000, 757; 6).

Con esta comunicación, se inicia un nuevo enfoque del fenómeno migratorio en Europa; se trata de un enfoque que presta atención a la funcionalidad de los flujos migratorios para la situación socioeconómica de los países de la Unión y que no desea, simplemente, frenar las afluencias migratorias. Es el nuevo enfoque de la gestión de los flujos migratorios en Europa frente al simple cierre de fronteras.

En el documento citado, se presentan criterios y enfoques muy interesantes sobre los que fundamentar una actuación conjunta. De este modo, se reflexiona acerca de la conveniencia de desarrollar políticas que utilicen la migración en beneficio mutuo del país de origen y de acogida; de entender la migración como un patrón de movilidad que no impida mantener los vínculos con el país de origen (favorecer la movilidad de ida y vuelta); de dotar a los ciudadanos extranjeros de derechos y obligaciones similares a los de los ciudadanos de la Unión (siempre que se encuentren residiendo legalmente); de favorecer el asentamiento de comunidades familiares (fomento de la reagrupación); de luchar contra el racismo y la xenofobia «como uno de los primeros objetivos de sus esfuerzos [de la Unión] para crear una zona de libertad, seguridad y justicia»; de adoptar un enfoque amplio de regulación y gestión de los flujos migratorios,

en el que la lucha contra la inmigración ilegal sea uno de los principales objetivos. A partir del reconocimiento de los factores que debe tener en cuenta una política comunitaria de inmigración y asilo, la referida comisión establece criterios básicos por tener en cuenta para llegar a su elaboración con medidas concretas asumibles por y para todos los Estados miembros. El espíritu que impregna todo el documento es el del reconocimiento de la inmigración como fenómeno beneficioso, siempre y cuando esté esta controlada, regulada y organizada en torno de objetivos concretos.

Los trabajos de esta comisión siguen en esta línea, pero los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001 malogran esta perspectiva positiva de la inmigración.

La reunión del Consejo en Laeken, celebrada tras los atentados del 11 de setiembre de 2001 (los días 14 y 15 de diciembre de 2001), marcará un cambio de rumbo al establecerse como prioritario el desarrollo de una política europea común de seguridad y defensa. En este marco, la política migratoria queda reducida, de nuevo, a un mero reforzamiento de fronteras exteriores.⁹ De hecho, poco se habló de la política de inmigración y asilo, y del estado en el que se encontraba.

Los atentados posteriores mediante colocación de bombas en los medios públicos de transporte en Madrid, primero (11 de marzo de 2004; 191 muertos y más de 1700 heridos), y Londres, después (5 de julio de 2005; 57 muertos y más de 700 heridos), tampoco ayudaron mucho a reorientar la política de inmigración más allá del reforzamiento de las fronteras exteriores y el blindaje del espacio interno de seguridad.

En estos momentos podemos decir que los objetivos prioritarios, y los que más esfuerzos están requiriendo, son los orientados a mantener firme el control de las fronteras exteriores de la UE, lo que evita por todos los medios que la inmigración irregular se «infiltre» en alguno de los países miembros y pueda, después, circular libremente por ese espacio de libertad, seguridad y justicia. Como dato anecdótico, podemos citar las reacciones negativas que produjo, en la UE, el proceso de regularización extraordinario puesto en marcha por el gobierno español en 2005 —denominado *proceso de normalización de empleados extranjeros*—. Alemania y Holanda mostraron su total desacuerdo ante el programa y el portavoz europeo de Justicia, Libertad y Seguridad, Friso Roscam, señaló que desde la Comisión Europea «[...] vemos ventajas en este tipo de campañas de regularización, porque permite salir a los clandestinos de la marginación», pero «[...] al mismo tiempo[...]» puede producir «[...] inconvenientes para otros Estados miembros».¹⁰

9 Puede consultarse el Plan Global de Lucha contra la Inmigración Ilegal y la Trata de Seres Humanos (2002) en <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33191b.htm>>.

¹⁰ Puede consultarse en <[http://www.publispain.com/revista/laregulacion de inmigrantes en españa crea problemas en alemania.htm](http://www.publispain.com/revista/laregulacion%20de%20inmigrantes%20en%20espa%C3%B1a%20crea%20problemas%20en%20alemania.htm)>.

A pesar de ello, se han hecho algunos esfuerzos en aras de la integración de los inmigrantes ya asentados, entendiendo que este tipo de medidas es compatible con el control de las nuevas entradas de población extranjera. Así, caben citar, entre muchas otras, las iniciativas orientadas a la integración de los inmigrantes ya residentes en los países de la UE, como la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones sobre Inmigración, Integración y Empleo (COM 2003: 336 en adelante),¹¹ o el Programa de La Haya: Diez Prioridades para los Próximos Cinco Años. Una Asociación para la Renovación Europea en el Ámbito de la Libertad, la Seguridad y la Justicia (COM 2005: 184 en adelante).¹²

La preocupación de algunos sectores sociales y políticos en el seno de la Unión Europea por establecer unas bases plurales para la integración y la convivencia entre diferentes referentes culturales ha culminado, de momento, en un acto simbólico: la declaración institucional de 2008 como *Año Europeo del Diálogo Intercultural*, decisión adoptada por la Comisión Europea en Bruselas el 5 de octubre de 2005.

Política española de inmigración: etapas y fundamentos

El punto de partida de la moderna política de inmigración y extranjería lo podemos ubicar en 1985 cuando, por primera vez en la historia de España, se promulga la primera Ley conocida como Ley de Extranjería.¹³ A partir de entonces, muchos son los acontecimientos y cambios producidos, tanto en lo que se refiere a la propia realidad inmigratoria como a su consideración e interpretación por parte de la sociedad española y sus autoridades.

Distinguimos, desde entonces, cuatro grandes etapas en la manera de entender y «gestionar» el fenómeno de la inmigración en España.

¹¹ Puede consultarse en castellano en <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10611.htm>>.

¹² Puede consultarse en castellano en <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l16002.htm>>. Algunas de las iniciativas más recientes pueden consultarse en <<http://www.eurunion.org/newsweb/HotTopics/CultDivWebring.htm>>.

¹³ Las legislaciones de inmigración y extranjería solo son aplicables a los extranjeros no comunitarios —ciudadanos de países que no pertenecen a la Unión Europea—. Actualmente, los ciudadanos comunitarios tienen el derecho de libre circulación, y tienen los mismos derechos y obligaciones que los ciudadanos españoles, salvo el voto en las elecciones generales.

Primera etapa. Control de un fenómeno nuevo (1985-1993)

| Año | ESPAÑA (Primera etapa) | | EUROPA |
|------|---|--|---|
| 1985 | Ley Orgánica 7/85 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. Ley de Extranjería | | Acuerdo de Schengen |
| 1986 | RD 1119/1986 de 26 de mayo (Reglamento de ejecución de la LO 7/85) | | Acta única Europea (Luxemburgo y La Haya) |
| 1987 | | | |
| 1988 | | | |
| 1989 | | | |
| 1990 | Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados, Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería. Política de Extranjería | | |
| 1991 | Congreso de los Diputados (9 de abril) Aprobación del texto anterior. | | Incorporación de España a Schengen |
| 1992 | | | Tratado de la Unión Europea (Maastricht) |

Fuente: Elaboración propia.

La preocupación por el control de las fronteras se hizo patente en la España contemporánea a partir de 1985, con la promulgación de la Ley Orgánica (LO) 7/85, del primero de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. Dicha ley estuvo encaminada a sistematizar, por primera vez desde 1852, las condiciones generales que debían regir el estatus de *extranjero* en España. Sin embargo, y pese al título de *derechos y libertades de los extranjeros*, el articulado se dedicó prioritariamente a establecer las condiciones de su entrada, permanencia, salida y expulsión del territorio español. Esto es, en suma, una simple regulación de flujos de extranjeros hacia y desde España.

El establecimiento de una norma general que regulase los flujos migratorios fue, por lo tanto, el objetivo prioritario de este primer paso dado por el gobierno español hacia lo que podría ser una política de inmigración, objetivo que se estimó como urgente habida cuenta del crecimiento de las afluencias migratorias de extranjeros hacia España que se estaba produciendo en los últimos años, así como de la certeza de que dicho crecimiento no constituía un fenómeno meramente coyuntural.

Cinco años más tarde, el gobierno, a instancias del Congreso de los Diputados, elaboró un informe para establecer los pilares de una futura política global de inmigración, en la que se abordasen dimensiones del fenómeno migratorio más allá de la regulación de entradas, permanencias y salidas del territorio español. El informe, titulado *Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería*, analizaba la situación de la inmigración en España y el funcionamiento de

la conocida como Ley de Extranjería (LO 7/85) durante sus cinco años de vigencia; procedió a establecer lo que podrían ser los ejes principales de esta última.

Así pues, el inicio de la regulación general de los flujos de extranjeros data, en la España del siglo XX, de 1985, mientras que la reflexión sobre las bases de una política global de inmigración tendría que esperar hasta 1990. En este primer diseño de las bases que deberían sustentar una política global de inmigración, aparece por primera vez, y de forma reiterativa, la idea de control. No solo el texto está plagado, a lo largo de todas sus páginas, de referencias directas e indirectas a la necesidad de controlar y reforzar las fronteras, sino que las propias directrices expresan el imperativo del control que, por aquel entonces, se constituyó como objetivo no solo prioritario, sino prácticamente único.

En efecto, la enumeración de los ejes principales de la futura política de inmigración viene precedida por la afirmación de que España no puede recibir un flujo masivo y sin control de inmigrantes sin que se hipoteque gravemente su cohesión social, además se considera que un objetivo esencial del Estado consiste en dominar el volumen de los flujos y canalizar por tanto la presión demográfica creciente, y ello debe hacerse conjugando una política activa de inmigración y de integración social de los inmigrantes con un reforzamiento de nuestras fronteras exteriores. Después, se explica cada una de las ocho líneas propuestas para fundamentar la política de inmigración española: control de entradas, visados y control de fronteras; lucha contra el trabajo clandestino; política de promoción e integración social; reforzamiento de la actuación policial; mayor coordinación y centralización administrativa; reforma de los procedimientos de asilo y refugio; dimensión europea de una política de extranjería, y reforzamiento de la cooperación española al desarrollo.¹⁴

Como conclusión a estas líneas básicas que debían formar la política global de inmigración, se nos aseguraba que todavía estábamos a tiempo de evitar que el fenómeno migratorio se transformara en conflicto social y problema político. La cifra como máximo de 600.000 extranjeros en nuestro suelo,¹⁵ nos posibilitaba todavía, con un efectivo control de los flujos, el desarrollar una política de solidaridad con los extranjeros ya instalados en nuestro país y con los que continuasen viniendo a él en el futuro.

Así pues, durante la segunda mitad de la década de 1980 y la primera de 1990, el control de las afluencias de inmigrantes y el reforzamiento de las fronteras fueron los grandes —y casi únicos— objetivos de la incipiente política de inmigración,

14 Para una breve descripción de cada una de estas líneas, puede consultarse Blanco 2002. La revista del instituto en la que se encuentra este y otros artículos, *Mediterráneo Económico*, puede consultarse en <<http://www.fundacioncajamar.es/instituto.htm>>.

15 Nótese que, actualmente, existen registrados casi cuatro millones de personas extranjeras en España.

entendida esta como un conjunto de medidas que respondan a unos criterios de reflexión y globalidad en torno del tratamiento de la inmigración y la extranjería.

Los acontecimientos en el seno de la Unión Europea no serían ajenos a esta tendencia a la contención de la inmigración extracomunitaria. Pese a que la política de inmigración era todavía de competencia exclusiva de cada Estado nacional, lo cierto es que el Acuerdo de Schengen, firmado entre Francia, Alemania y los países del Benelux en 1985, constituyó un primer paso en la construcción de un espacio comunitario sin fronteras interiores. No obstante, la eliminación de fronteras interiores suponía, como contrapartida, el incrementar la seguridad y reforzar las fronteras exteriores. España se suma a este proyecto en 1991, lo que supone abundar más en la idea de control, sobre todo cuando se trata de un país que posee fronteras «exteriores» naturales con respecto al conjunto de países que forman la UE.

A pesar de ello, y tras una década de empeño por el reforzamiento de fronteras, el control y la seguridad, estos objetivos, sin ceder en importancia, rebajan su protagonismo en favor de otro tipo de preocupaciones nuevas: las acciones en aras de la integración de los inmigrantes.

Segunda etapa. La necesidad de integración: etapa social (1993-1999)

| Año | ESPAÑA (Segunda etapa) | | EUROPA |
|------|--|---|--|
| 1993 | RD 1173/93 de 13 de julio (Reestructuración administrativa. Dirección General de Migraciones dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales) | Contingente | |
| 1994 | Consejo de Ministros (2 de diciembre) Plan para la Integración Social de los Inmigrantes . Política de Integración | Contingente | |
| 1995 | Foro para la Integración Social de los Inmigrantes Observatorio Permanente de la Inmigración | Contingente | |
| 1996 | RD 155/1996 de 2 de febrero (Reglamento de ejecución de la LO 7/85) | Abril – Agosto 3ª regularización (21.300) | |
| 1997 | | Contingente | Tratado de Ámsterdam: inmigración = materia comunitaria Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia |
| 1998 | | Contingente 28.000 autoriz. | Plan de Acción contra el Racismo |

Fuente: Elaboración propia.

En España, nos encontramos en el año 1994 cuando el segundo pilar de la política de inmigración aparece por primera vez en escena a través de la aprobación, por parte del Consejo de Ministros en reunión del 2 de diciembre, del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes. Previamente, se reestructuró el organigrama administrativo para alojar más adecuadamente las cuestiones de inmigración, y se ubicó la Dirección General de Migraciones en el recientemente creado Ministerio de Asuntos Sociales y se la separó del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.¹⁶ Se trata de un acto simbólico que refleja una nueva manera, más completa, de entender el fenómeno de la inmigración en España.

Un aspecto verdaderamente novedoso, que se perdería en las siguientes versiones de planes, políticas y programas de integración, es el propio concepto de *integración* que se maneja en el texto, redactado bajo los auspicios del gobierno socialista español del momento. Dicho concepto hace referencia a la *bidireccionalidad* del *proceso* de integración, frente a otras concepciones más unidireccionales que dejan en manos de los inmigrantes todo el trabajo y el esfuerzo de integrarse en la sociedad a la que llegan. Así, se dice textualmente lo siguiente: «La integración representa un largo proceso dirigido a conseguir la gradual incorporación y participación de los inmigrantes en la vida económica y social del país de acogida, en un clima de respeto y aceptación recíprocas. De ahí que sea necesario adoptar medidas de largo alcance, que requieren un lento proceso de maduración» (Plan para la integración social de los inmigrantes, 1994: 15).

Se abre una etapa en la que, además de controlar las fronteras españolas, interesan otros aspectos de la inmigración de mayor calado social. Es el momento de abordar políticas de promoción social de los inmigrantes, de luchar contra las manifestaciones racistas y xenófobas, de abrir canales para la participación y el encuentro entre culturas. Se trata de un quinquenio en el que, además de poner en marcha medidas concretas, se crean dos importantes instrumentos para orientar las políticas en favor de la integración de los inmigrantes: el Foro para la Integración de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración (ambos en 1995). Un año más tarde, se aprueba un nuevo reglamento de ejecución de la LO 7/85 que introduce notables mejoras para el establecimiento de los inmigrantes extranjeros y para su integración

16 En el propio plan, se explica lo siguiente: «Entre las medidas de reforma y modernización de la estructura administrativa encargada de gestionar la política de extranjería, la proposición no de ley establecía la creación de un Servicio de Inmigración en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que se tradujo en la creación de una Subdirección General de Inmigración. En virtud del Real Decreto 1173/93, de 13 de julio, fueron transferidas al Ministerio de Asuntos Sociales las competencias atribuidas al Ministerio de Trabajo y Seguridad, a través de la Dirección General de Migraciones». El texto completo del plan puede consultarse en <www.oberaxemtas.upcomillas.es/Publicaciones/Libros/Plan/plan.htm>.

social.¹⁷ Por su parte, y en esta misma línea, en el ámbito europeo nos encontramos con la creación del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (1997) y la redacción de un Plan de Acción contra el Racismo (1998).

En el año 1993, se pone en marcha un nuevo sistema de acceso al mercado de trabajo español para trabajadores extranjeros: el denominado *contingente anual*. Se trata de un sistema por medio del cual el gobierno español, mediante reunión del Consejo de Ministros a finales de cada año, establece los puestos de trabajo que pueden ofertarse a trabajadores extranjeros, de modo que se otorgan los correspondientes permisos de trabajo para ello.

En un principio, los contingentes permitían contratar a trabajadores extranjeros que estuviesen en paro residiendo en España, incluso de forma irregular. De ahí que muchos expertos y analistas encontraron en el sistema del contingente un método encubierto de regularizar a la inmigración ilegal ya residente en España. De hecho, los propios gobiernos utilizaron este sistema como ese método de regularización encubierto, pues en los momentos puntuales de cambios importantes —nueva legislación, cambio de gobierno, etcétera— se producía una regularización de forma sistemática. El año en que había regularización extraordinaria, no funcionaba el contingente. Concretamente, en España ha habido seis procesos de regularización masiva de población extranjera en situación irregular; todos coinciden con cambios significativos en la política de inmigración:

- 1985. Promulgación de la primera Ley de Extranjería: 43.800 regularizaciones
- 1991. Tras la aprobación del texto sobre política de extranjería: 110.100 regularizaciones
- 1996. Nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería, que sustituye al de 1986: 21.300 regularizaciones
- 2000. Cambio radical de la política de inmigración, nueva Ley y nueva estructura: 163.900 regularizaciones
- 2001. Continuación de la anterior: 234.600 regularizaciones más
- 2005. Nuevo reglamento (2004) de la Ley de Extranjería. Proceso de Normalización de Trabajadores Extranjeros: regularización de casi 700.000 inmigrantes

En todos esos años, no ha existido contingente de trabajadores extranjeros. No obstante, a partir de 2000, las posibilidades del contingente son mucho más restrictivas, al impedirse la contratación de trabajadores extranjeros residentes en España y

17 Sobre las políticas de integración de este período, véanse dos anteriores trabajos de la autora: Blanco 2000 y 2001.

al necesitarse que los contratos sean producidos en el país de origen de los potenciales emigrantes. Con esta reformulación del sistema, se trataba de impedir dar una salida a los inmigrantes que se encontrasen en situación ilegal en España; se evitaba «premiar» esa situación y enviar mensajes equívocos de que se puede residir ilegalmente en España con un «final feliz».

Tercera etapa. Control de flujos y lucha contra la inmigración ilegal (1999-2003)

| Año | ESPAÑA (tercera etapa) | | EUROPA |
|------|--|---|---|
| 1999 | | Contingente 30.000 autoriz. | Consejo Europeo de Tampere |
| 2000 | <p>LO 4/2000 de 11 de enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social. Ley de Extranjería</p> <p>RD 683/2000 de 12 de mayo (Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración – Ministerio del Interior) <u>Extranjería se centraliza en Interior</u></p> <p>RD 807/2000 de 19 de mayo (Dirección General de Extranjería e Inmigración – Ministerio del Interior)</p> <p>RD 1449/2000 de 28 de julio (Reestructuración del Ministerio del Interior)</p> <p>Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración: Programa global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España . Política global de inmigración.</p> <p>LO 8/2000 de 22 de diciembre de Reforma de la Ley Organica 4/2000. Reforma de la Ley de Extranjería.</p> | Marzo – Julio 4ª Regularización (163.900) | <p>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración (COM, 2000, 757 final)</p> <p>Cambio sustancial en la interpretación del fenómeno migratorio: de política reactiva a política proactiva</p> |
| 2001 | <p>RD 864/2001 (20 de julio) Reglamento de ejecución de la LO 4/200 y su reforma</p> <p>RD 367/2001 (4 abril). Regulación del FORO</p> | 5ª Regularización Reexamen de la 4ª regularización (234.600) | Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración. (COM, 2001, 387 final) |
| 2002 | RD 238/2002 (1 marzo) Estructura del IMSERSO | Contingente 32.100 autoriz. | |
| 2003 | LO 14/2003 (20 noviembre) Reforma Ley de Extranjería. Nueva reforma de la ley | | Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre inmigración, integración y empleo (COM, 2003, 336 final) |

Fuente: Elaboración propia.

En el apartado anterior, decíamos que el Tratado de Ámsterdam consagró la idea de ámbito europeo en la política de inmigración de terceros países. El año 1999 era el momento de iniciar el camino hacia esa política comunitaria, precisamente cuando se hacía efectiva la entrada en vigor de dicho tratado.

Si el Tratado de Ámsterdam se pudiera resumir en unas pocas palabras clave, una de ellas sería *seguridad*; y *seguridad* significa *control*. Se inicia en Europa una nueva etapa consagrada a la seguridad, de la que España pronto se haría eco ayudada por un cambio sustancial en el gobierno: la llegada del Partido Popular (PP) tras ganar las elecciones generales en 1996. El Consejo Europeo de Tampere será definitivo en el nuevo cambio de rumbo que asumirá España en materia de extranjería, cambio que se materializa con fuerza y en múltiples dimensiones durante el emblemático año 2000. El control de las fronteras vuelve a ocupar la posición prioritaria de objetivo casi único que tuvo anteriormente, pero con elementos renovados.

En enero de 2000, se promulga una nueva Ley de Extranjería (LO 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social), tratando de dar respuesta a las necesidades de asentamiento y convivencia de una población inmigrante cada vez más numerosa y con mayor tiempo de arraigo entre nosotros. Su aprobación es el resultado natural del ambiente a favor de una política de integración que reinaba desde hacía ya más de seis años con el diseño del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes. Aurelia Alvarez define el carácter de esta nueva legislación: «Los objetivos de nuestra nueva Ley de Extranjería son claros. Se ha pretendido facilitar la estabilidad y regularidad de los extranjeros que viven en España favoreciendo su integración y promoción social y la de sus familias» (Álvarez 2000: 126).

No obstante, sorprendentemente, la redacción final de la ley no convenció al gobierno del Partido Popular, a pesar de que sus redactores pertenecían al mismo partido gobernante. Vicisitudes de la política, y de la composición de un gobierno sin mayoría absoluta por parte del PP, fueron las causantes de la aprobación de la nueva ley a pesar del descontento del Partido Popular, pues, a juicio de sus representantes, esta no tenía suficientemente en cuenta los acuerdos de Tampere. Pero las elecciones quedaban cerca, ese mismo año 2000, y uno de los objetivos principales que se fijó el Partido Popular, en caso de volver a ganar las elecciones, era la reforma de la nueva Ley de Extranjería para adecuarla a lo que entendían compromisos adquiridos en Tampere.

Tras ganar de nuevo las Elecciones Generales, esta vez con mayoría parlamentaria absoluta, el Partido Popular estimó que, aparte de reformar la ley 4/2000, debía hacer algunos cambios en la estructura administrativa del Estado para afrontar la gestión de la inmigración de forma más coherente con los acuerdos de Tampere, además de elaborar una legislación que diferenciase claramente entre el inmigrante legal y el clandestino, cuestión que no permitía la ley 4/2000.

La reforma administrativa se produce a lo largo de todo el año 2000 y consiste, básicamente, en la centralización de los asuntos de extranjería e inmigración bajo la competencia del Ministerio del Interior, así como en la creación de nuevas agencias e instituciones que posibiliten el tratamiento unificado y centralizado de esta materia bajo la tutela de dicho ministerio.¹⁸ Con estas reformas, el Foro para la Integración de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración sufren, también, un cambio de ubicación, y pasan a depender del Ministerio del Interior. Será el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración la figura que centralice y coordine todas las medidas y orientaciones que estén bajo competencia de otras instancias administrativas, como el Ministerio de Asuntos Exteriores (concesión de visados, etcétera) o el de Trabajo y Seguridad Social (concesión de permisos de trabajo, etcétera), a través de la presidencia de la Comisión Interministerial para la Extranjería.

El traslado de los asuntos de inmigración y extranjería bajo la tutela centralizadora del Ministerio del Interior no es asunto banal; significa, cuando menos, un talante específico en el tratamiento de estas materias: el tratamiento de la inmigración como un asunto de seguridad nacional en el que debe primar el control.

Así pues, la tarea inicial de la nueva figura del Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración fue la de elaborar las nuevas directrices de la política de inmigración que debería iniciarse de acuerdo con las obligaciones adquiridas en el foro europeo. No tardaría mucho en ver la luz el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España, conocido como «Plan GRECO», y del que sus redactores dirán que es «[...] la primera iniciativa preparada en nuestro país para afrontar el tratamiento de la inmigración desde todas sus vertientes partiendo de la trascendencia e importancia que este fenómeno tendrá en el futuro inmediato para España, sin perder la perspectiva de nuestra pertenencia a un espacio común, como es la Unión Europea» (Ministerio del Interior de España).¹⁹ Se trata de un conjunto de 72 medidas concretas organizadas en veintitrés acciones relativas a cuatro líneas básicas, y cuya aplicación tendrá una duración de cinco años (entre 2000 y 2004, respectivamente). Esas cuatro líneas de actuación son las siguientes:

- Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea

18 Entre las medidas más importantes, encontramos las siguientes: creación de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (Real Decreto 683/2000, del 12 de mayo), creación de la Dirección General de Extranjería e Inmigración (Real Decreto 807/2000, del 19 de mayo), reestructuración del Ministerio del Interior (Real Decreto 1449/2000, del 28 de julio).

¹⁹ El texto íntegro se encuentra en la página web del Ministerio del Interior de España: <<http://www.mir.es>>.

- Integración de los residentes extranjeros y sus familias, que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país
- Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española
- Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados

Además de la persistencia y reforzamiento de la idea de control y de la lucha contra la inmigración ilegal, dos ideas nuevas importantes se extraen del texto del «Plan GRECO»:

- La incorporación novedosa de la idea de gestión, fruto del cambio en la percepción de la inmigración
- El modelo sustentado de integración

La primera línea del «Plan GRECO», efectivamente, está referida a la gestión de las afluencias de inmigrantes de manera que, tomando determinadas medidas activas, el fenómeno termine siendo favorable para todos los actores implicados. La funcionalidad positiva de las afluencias migratorias queda recogida en el propio texto del plan global: «Es imprescindible abordar la inmigración desde una perspectiva global que permita planificar el tratamiento de este fenómeno, como necesario y positivo para la sociedad española, en el marco de nuestra pertenencia a la Unión Europea y los compromisos adquiridos por nuestro país en este contexto» (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración, 2000).

Esta actitud supone un cambio sustancial con respecto a etapas anteriores, en las que se entendía que la inmigración era beneficiosa, fundamentalmente, para el inmigrante, por lo que la actitud dominante era la «dejar» entrar, vivir y trabajar bajo determinadas condiciones. Empieza a tomar forma la idea de gestión, más allá del simple control. Nos encontramos ya, por primera vez, con una idea clara de lo que va a ser la política de inmigración en España: una política que pretende ser activa, que pretende planificar, adelantarse a los movimientos espontáneos, encauzar, movilizar los recursos necesarios para que los flujos de inmigrantes sean beneficiosos. No basta ya con controlar; se trata de gestionar.

Pero el control sigue siendo prioritario; es más, cualquier gestión que se quiera llevar a cabo requiere la colaboración de un buen control. En estos momentos, la obsesión de este Gobierno, así como del conjunto de la Unión Europea, es la inmigración clandestina. Por ello, la última acción de 2000 por parte del nuevo Gobierno español es la de reformar la ley 4/2000 mediante la Ley Orgánica 8/2000 del 22 de diciembre, porque la primera no distinguía con claridad entre el inmigrante autorizado y el clandestino. Los inmigrantes clandestinos contravienen toda posibilidad de planificación

y control de las fuerzas necesarias para cubrir necesidades y objetivos nacionales, y abonan la existencia de mafias orientadas al tráfico ilegal y trata de personas. Así, la lucha contra la inmigración clandestina en todos los frentes cobra especial importancia en la LO 4/2000 reformada por la LO 8/2000, pues prevé sanciones no solo para los traficantes de esta mano de obra, sino también para los transportistas que trasladen a extranjeros indocumentados e, incluso, para los propios inmigrantes (cuya situación será considerada infracción sancionable con expulsión).

A propósito de la integración de los inmigrantes, el «Plan GRECO» da un giro radical de conceptualización respecto de la bidireccionalidad del plan de 1994. El propio texto define qué entiende el gobierno español por *integración* a partir de 2000:

Un objetivo fundamental de la política de extranjería e inmigración debe ser la *adaptación e integración* de los nuevos inmigrantes extranjeros en España, en la sociedad a la que van a pertenecer, a la que sumarán su esfuerzo personal, en la que cotizarán al sistema de la Seguridad Social y en la que pagarán impuestos cuando así lo exija su nivel retributivo. [...] El marco de convivencia será la Constitución y las leyes españolas *a las que, con mayor o menor esfuerzo dependiendo de sus raíces culturales, habrán de adaptarse, respetar y disfrutar*, en una sociedad democrática en la que el respeto, la tolerancia y la igualdad son valores en los que creemos firmemente, que enseñamos a nuestros niños y jóvenes y por los que luchamos para que sean respetados por todos. El catálogo de derechos y obligaciones que los españoles nos hemos concedido en la Constitución y en nuestras leyes es el que ha de beneficiar a todas las personas y a sus familias cuando vienen a convivir entre nosotros como residentes y constituir así su mejor marco de integración (las cursivas son nuestras).

La lectura de este párrafo nos ubica de lleno en el modelo de la *asimilación*, aunque sin nombrarlo específicamente. La claridad de los postulados es tan manifiesta que no habría lugar a dudas sobre el modelo de integración que «deben adoptar» los inmigrantes residentes en España.

Cuarta etapa. Gestión de flujos e integración (2004-...)

| Año | ESPAÑA (Cuarta etapa) | | EUROPA |
|------|--|--|---|
| 2004 | RD 562/2004 (19 de abril) Reestructuración de departamentos ministeriales. Extranjería pasa a Trabajo y AASS. Primera estructura que incorpora la idea de integración (Dirección General de integración de los inmigrantes) RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 , sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. | Contingente | Comunicación de la Comisión, de 12 de mayo de 2004, titulada Política Europea de Vecindad - Documento de estrategia [COM (2004) 373] Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX) Consejo Europeo de Bruselas (4-5 de nov. 2004) en el que se aprueba el Programa de la Haya Principios Básicos Comunes de integración (PBC). Justicia e Interior, 19 de nov. |
| 2005 | Creación del Observatorio Permanente del Racismo y la Xenofobia. | Febrero-mayo 6ª regularización (700.000?) | Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea [COM/2005/0389 final] |
| 2006 | Se redacta un Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración | Contingente 180.000 autorizaciones | Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración [COM (2006) 735 final] |
| 2007 | 16 de febrero: el Gobierno aprueba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 | Contingente 200.000 autorizaciones | |

Fuente: Elaboración propia.

Las elecciones de marzo de 2004 dan la victoria al Partido Socialista. Este acontecimiento, como viene siendo habitual, influirá de forma decisiva en la política de inmigración española, e inaugurará una nueva etapa aún inacabada.

La idea de *gestión* se consolida definitivamente, pero la integración adquiere una fuerza renovada en los primeros meses de gobierno socialista. De nuevo, encontramos que la política española está muy influenciada por lo que sucede en la Unión Europea en materia de inmigración, como no puede ser de otra manera, teniendo en cuenta el lugar geoestratégico que ocupa España dentro de la UE.

Así, mientras en Europa se siguen estableciendo más y más mecanismos específicos para el control efectivo de las fronteras exteriores, también se habla de integración de los inmigrantes ya asentados en los países comunitarios.

En el primer apartado, encontramos acciones como la creación, en 2004, de FRONTEX, Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las

Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, o el establecimiento de un Código Comunitario de Visados (COM 2006: 403 en adelante), entre muchos otros mecanismos, programas y estrategias concretas para estrechar la colaboración y potenciar la homologación de procesos y procedimientos frente a la inmigración irregular, fundamentalmente; se trata de un camino ya largo emprendido antes incluso de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, y jalonado de múltiples iniciativas orientadas a preservar la seguridad del «espacio europeo».

A medio camino entre la integración y el control de fronteras, encontramos la Política Europea de Vecindad (PEV), ya iniciada en 2003, y que tiene por finalidad cooperar con los países cercanos del sur y del este de la UE. El elemento central más importante de la Política Europea de Vecindad son los Planes de Acción bilaterales convenidos mutuamente entre la UE y cada país socio. Estos establecen una agenda de reformas políticas y económicas, con prioridades a corto y mediano plazo.²⁰

A finales de 2004 se establece el Programa de la Haya, conjunto de diez prioridades que deben ser atendidas en los siguientes cinco años y que servirán como programa concreto de actuación para reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia. Entre esas diez prioridades, se encuentra la necesidad de fomentar la integración de los ciudadanos de terceros países.

Bajo los auspicios del Programa de la Haya, se consideró necesario contar con un marco de referencia compartido, unos principios generales comunes, en materia de integración, incluso a pesar de que la integración de los inmigrantes sigue siendo materia de política interna, propia de cada Estado miembro, y no objeto de política comunitaria. Los resultados de estos esfuerzos han sido la adopción de los Principios Básicos Comunes presentados por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior el 19 de noviembre de 2004; la presentación de un libro sobre integración, publicado también en 2004 y elaborado por una agencia externa (Migration Policy Group),²¹ o la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada Programa Común para la Integración - Marco para la Integración de los Nacionales de Terceros Países en la Unión Europea (Comunidades Europeas COM/2005/0389 final).²²

Esta última comunicación es la primera respuesta que da la comisión a la invitación del Consejo Europeo a establecer un marco europeo coherente para la integración. Los pilares de este marco son propuestas de medidas concretas destinadas a

20 Los países son Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez, Ucrania. Para más información sobre la PEV, véase <http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm>.

21 Véase en <<http://www.migpolgroup.com/documents/2677.html>>.

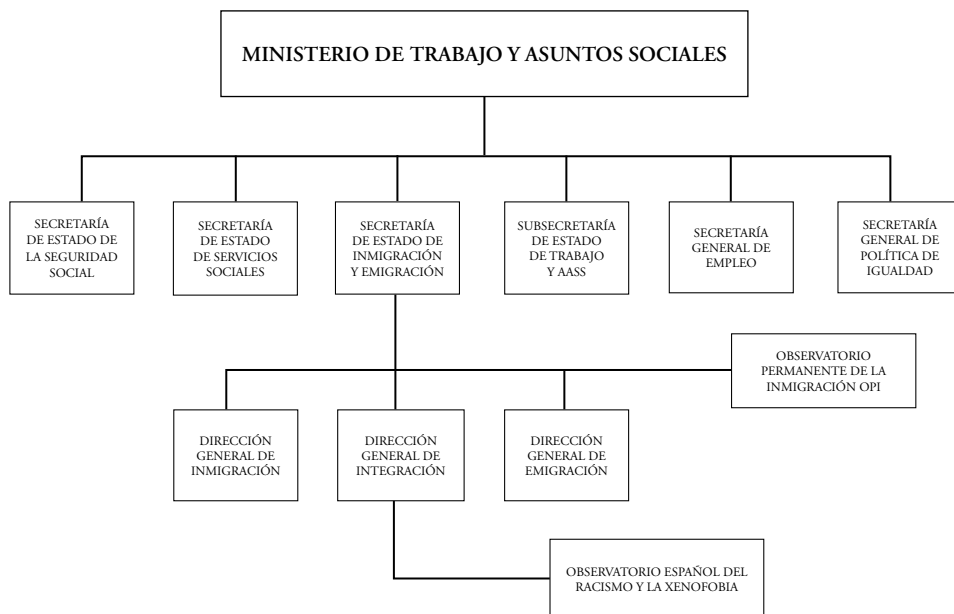
22 Puede consultarse en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:ES:HTML>>.

poner en práctica los principios básicos comunes, teniendo en cuenta los marcos políticos europeos existentes. Las acciones propuestas conforman una lista indicativa y no exhaustiva, que deja a los Estados miembros la facultad de establecer prioridades y seleccionar las acciones, así como la de establecer el modo en que deben desarrollarse en el contexto de sus propias situaciones y tradiciones nacionales. Las ideas principales que se recogen en el texto son las siguientes:

- La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.
- La integración implica el respeto por los valores básicos de la Unión Europea.
- El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida y para hacer visibles tales contribuciones.
- Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración.
- Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes —y en particular a sus descendientes— a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
- El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones, es un requisito esencial para una mejor integración.
- Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración.
- La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.
- La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente en el ámbito local, favorece su integración.

Imbuído, sin duda, de estas ideas y programas orientados a la integración de los inmigrantes, el gobierno español del año 2004 inicia con énfasis un camino más comprometido con este objetivo. Para ello, cambia de nuevo la organización administrativa, y pasa la materia de inmigración y extranjería del Ministerio del Interior al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y crea nuevas estructuras administrativas

**Cuadro 1. Organización ministerial para el tratamiento de las migraciones en España
(Real Decreto 562/2004, 19 de abril)**



Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, <<http://www.mtas.es/infgral/organi/org2.htm>>.

y de gestión, entre las que se encuentra, por primera vez en la historia de la política migratoria española, una unidad orientada a la integración de los inmigrantes: la Dirección General de Integración.²³

Entre sus logros más importantes, se cuentan la aprobación reciente del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007) y la creación del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (2005). Además de ello, la Dirección General de Integración gestiona el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, anteriormente gestionado desde el Ministerio del Interior, y despliega un importante programa de subvenciones y ayudas para actividades orientadas a la integración de los inmigrantes.

Además de esta política activa de integración —más en calidad de apoyo institucional, logístico y económico que de elaboración de programas concretos (propios de las administraciones locales y del tejido asociativo)—, el gobierno español también ha dirigido grandes esfuerzos a la ya tradicional política de fronteras. El encuadre sigue

23 Pueden consultarse las actividades de este organismo en <<http://www.mtas.es/migraciones/Integracion/IntegralInmigrantes/Indice.htm>>.

siendo la idea de gestión, y los objetivos prioritarios son la lucha contra la inmigración clandestina, el mantenimiento de la seguridad y la búsqueda del beneficio mutuo como consecuencia de los movimientos migratorios.

Como nuevo gobierno, con objetivos y prioridades propios, pero sin querer cambiar la Ley de Extranjería, se aprueba un nuevo reglamento que clarifique mejor la situación del acceso al mercado de trabajo español y la flexibilice, ligeramente por lo menos, a propósito de las duras exigencias establecidas en reglamentos anteriores. Se trata del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En él, se establecen tímidamente nuevas formas de acceder al mercado de trabajo, además del contingente tradicional; son los visados para búsqueda de empleo para puestos de difícil cobertura, y los visados de búsqueda de empleo para hijos y nietos de españoles. Así, si antes era prácticamente imposible entrar en España sin un contrato de trabajo firmado en el país de origen, ahora se abre una pequeña vía para la búsqueda de empleo en España, aunque esta es muy limitada.

Los artículos de dicho reglamento que especifican estos sistemas son los siguientes:²⁴

Artículo 77.2. El contingente permitirá la contratación programada de trabajadores que no se hallan ni residen en España, llamados a desempeñar empleos con vocación de estabilidad y que serán seleccionados en sus países de origen a partir de las ofertas genéricas presentadas por los empresarios.

Artículo 83. Visados para búsqueda de empleo para determinados sectores de actividad u ocupaciones.

1. El contingente podrá aprobar un número de visados de búsqueda de empleo limitados a un ámbito territorial y a un sector de actividad donde existan puestos de trabajo de difícil cobertura y las circunstancias específicas del mercado laboral concernido determinen que los puestos puedan cubrirse de manera más adecuada a través de este sistema.
2. En cada país, el organismo de selección previsto en el acuerdo de regulación de flujos correspondiente realizará la selección de los extranjeros entre quienes acrediten cumplir con los requisitos y cualificaciones profesionales que se determinen en función de los sectores de actividad.
3. El visado para búsqueda de empleo autorizará a su titular a permanecer legalmente en España durante tres meses. El trabajador deberá buscar un empleo en el sector de actividad y en el ámbito territorial para el que se haya previsto la concesión de

²⁴ Además de poder consultar el texto íntegro del reglamento, puede verse una versión sencilla en la página web de la Secretaría de Estado para la Inmigración y Emigración, en un documento titulado «Inmigración y situación nacional de empleo» (<http://www.mtas.es/Guia/texto/guia_8.htm>).

la autorización, y las Oficinas de Extranjeros o Áreas de Trabajo y Asuntos Sociales inadmitirán a trámite o denegarán, en su caso, las solicitudes que se presenten para otra ocupación o ámbito territorial distintos a los previstos para su autorización (Secretaría de Estado para la Inmigración y Emigración).

En esta etapa, aún inacabada, podemos apreciar los esfuerzos dirigidos por el Estado español en una doble dirección. Por un lado, se percibe la articulación de una política integral de inmigración orientada hacia la gestión de los flujos migratorios en beneficio de emisores y receptores, al desplegarse actividades, programas y contactos institucionales en varios planos internacionales (acuerdos bilaterales, reuniones de alto nivel, coordinación de políticas europeas, etcétera). Por otro, se busca la integración de los inmigrantes extranjeros en la sociedad española, al compartirse con la Unión Europea principios básicos comunes y una consideración de la integración basada en la interacción, la reciprocidad y la diversidad, más que en la asimilación y homogeneización cultural.

No obstante, percibimos, en la trayectoria de este último gobierno, una ralentización en la puesta en práctica de medidas de integración, teniendo en cuenta las intencionalidades mencionadas al inicio de la legislatura. Así, lo que finalmente resultó un plan de integración (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración) fue concebido primeramente como una ley de integración.²⁵ Además, dicho plan ha tardado más de un año en aprobarse (en el año 2007) desde que fue redactado y presentado tímidamente en sociedad (en el año 2006). Ciertamente, la coyuntura no ha sido buena. Los años 2005 y 2006 han sido verdaderamente duros en lo que se refiere a llegadas a las costas españolas de inmigrantes clandestinos procedentes de África —primero en pateras y posteriormente en cayucos—, lo que ha generado una indudable alarma social. Desde enero hasta setiembre de 2006, prácticamente no ha habido día en el que no apareciera alguna noticia de la interceptación de embarcaciones con inmigrantes irregulares a bordo. Destacan los días 13 y 14 de marzo, con cifras de entre 200 y 300 inmigrantes al día, o los días 18 y 30 de mayo, con 579 y 733 inmigrantes retenidos, respectivamente, en tan solo un día. Como decíamos en un trabajo previo:

Las pateras, los rostros exhaustos y la negritud se entremezclan con titulares sobre *aluviones* y *avalanchas* de inmigrantes, llegando a confundir la parte con el todo. Estas visiones cotidianas e insistentes necesariamente tienen que repercutir en la formación de ese imaginario colectivo que nos sirve para interpretar las cosas que nos rodean y que, en este caso, vemos a través de la ventana de los

25 La diferencia entre una ley y un plan estriba en que los articulados de la primera son de obligado cumplimiento para ciudadanos y administraciones públicas, mientras que el segundo constituye un conjunto de axiomas, intenciones y principios cuyo cumplimiento es recomendable, poniéndose los medios institucionales y económicos para ello.

medios de comunicación social más que desde la de nuestra propia existencia cotidiana (Blanco 2007: 107).

De hecho, según la tradicional encuesta mensual elaborada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) —en «Barómetro de Opinión», de setiembre de 2006—,²⁶ y por primera vez desde que se elaboran estas encuestas, la inmigración se coloca como el principal problema de los españoles, por encima del terrorismo de ETA, del paro y de la vivienda, males estructurales ya de la sociedad española.

En este contexto, debe reconocerse que es difícil hablar de integración; el gobierno, paralizado por los acontecimientos, a duras penas ha hecho algo más que expresar las intenciones de intensificar el control de las fronteras. Parece, sin embargo, que los inicios de 2007 posibilitan la tregua, y el gobierno la ha aprovechado aprobando el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. Debemos esperar a los meses del verano de 2007 para ver si la afluencia masiva de pateras y cayucos procedentes de África ha remitido verdaderamente como problema o si, por el contrario, se consolida como un fenómeno estacional pero persistente.