

# EL GOBIERNO DE LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA EN LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS: ENTRE EL CRITERIO DE EFICACIA Y ÉL DE LEGITIMIDAD POLÍTICA

Ana Maria López Sala

## 1. *El asombro migratorio en España*

España se convirtió durante la década de los Ochenta y por primera vez en su historia más reciente, en un país de destino de flujos internacionales de población. La transición migratoria española, simultánea a la observada en otros Estados vecinos como Portugal o Italia, ha sido uno de los signos que caracterizaron la asombrosa transformación social, económica y política que ha experimentado este país en las décadas finales del siglo XX. España se incorpora así, a finales de siglo, al sistema migratorio europeo como país de destino protagonizando una de las novedades más sobresalientes de las migraciones a escala internacional: la aparición de un subsistema migratorio en el Sur del continente europeo<sup>1</sup>.

Esta mudanza demográfica ha requerido de una adaptación de las mentalidades y de las medidas políticas. La sociedad y las instituciones españolas, entre la incertidumbre, la sorpresa y el temor, han tenido que abordar los retos que surgen de la entrada y la instalación de inmigrantes. Esta transformación en la esfera social ha producido una rápida reacción en la esfera política, reacción que, aunque condicionada en un primer momento por las presiones externas, se plasmó durante los Noventa en el desarrollo y ejecución de una política de inmigración de cierta complejidad. Con el cambio de siglo, la dinámica demográfica ha mostrado ciertos signos de

1. Cfr. R. King, G. Lazaridis, C. Tsardanidis (eds.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, London, McMillan Press, 2000; J. Arango, M. Baldwin Edwards (eds.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, London, Frank Cass, 1999; A. Izquierdo, *La inmigración inesperada*, Barcelona, Trotta, 1996.

maduración y la política migratoria ha adquirido nuevos objetivos, ha consumido crecientes recursos públicos y se ha extendido a todos los ámbitos de la administración. En los últimos años la inmigración se ha consolidado como uno de los fenómenos con mayor impacto en los procesos de cambio social y económico en nuestro país, ganando peso la imagen de una nueva España más plural y diversa en términos de composición étnica, lingüística y religiosa. Todos estos cambios no se han desarrollado sin dificultades. Son muchas las voces que defienden el desarrollo de políticas más restrictivas de control de flujos y el control en el acceso de los inmigrantes a los servicios y beneficios que proporciona el sistema del bienestar. La creciente diversidad étnica y religiosa también es percibida con sospecha por una parte importante de la población, como se ha puesto de manifiesto en las últimas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas. El impacto positivo de la inmigración en el país también es subrayado por algunos grupos sociales. Se destaca, en especial, la aportación demográfica de este influjo, no sólo por la llegada, sino por su efecto sobre la fecundidad y, en segundo lugar, su papel económico, como creadores de empresas y trabajadores en sectores con alta demanda de mano de obra, como la agricultura, la construcción o el servicio doméstico.

Este artículo tiene un doble objeto. En primer lugar, se presentará brevemente la dinámica demográfica del fenómeno migratorio en España y su transformación en las últimas dos décadas. Se trata éste de un proceso inconcluso, ya que los flujos pueden cambiar en composición y distribución, alterándose las características de las comunidades establecidas en nuestro país, como ha ocurrido significativamente desde mediados de los años Noventa<sup>2</sup>. En segundo lugar describiremos la emergencia y consolidación de la inmigración como tema político y analizaremos sucintamente la respuesta política española a través del repaso de las acciones y medidas más relevantes desde 1985 hasta la actualidad. Para ello debíamos tener en cuenta que, en materia de inmigración, la actuación de los Estados en Europa y Norteamérica se ha desplazado progresivamente desde una lógica en la que primaban los factores de índole demográfica y económica a otra que, sin descuidar los anteriores, destaca conceptos como los de identidad nacional, cohesión social y unidad cultural.

Como veremos a lo largo de las siguientes páginas, la construcción de la política española de inmigración ha respondido a una multitud de intereses, a veces en conflicto. Pero su maduración indica tanto la primacía del criterio de eficacia — la obsesión por la correspondencia entre objetivos y re-

2. Las limitaciones de espacio nos han llevado a tomar la decisión de no incluir tablas de datos. Pueden consultarse algunas cifras recientes en A. López Sala, *La constitución de los flujos migratorios en España: historia de un tránsito inacabado*, en "Tribuna Americana", 2004, n. 4, pp. 23-40.

sultados de los primeros años Noventa que se extiende hasta la actualidad — así como el ímpetu que adquirió en la segunda mitad de la década pasada el principio de legitimidad, algo que alude a la conformidad de esta política con los principios y reglas del Estado de derecho y de la democracia<sup>3</sup>.

El análisis de una política de inmigración incluye diversas tareas: en primer lugar, un examen del contenido de sus diversos apartados, el control de flujos, la integración y la naturalización; en segundo lugar, una revisión del proceso de construcción de la política y una evaluación de las medidas y los instrumentos políticos y administrativos utilizados. Un análisis de este tipo debe tomar en consideración, por tanto, los objetivos e intereses de dicha política, los actores implicados en ella, así como sus estrategias de intervención, junto con la distribución competencial y la estructura administrativa implicada en su diseño y ejecución. Este propósito, demasiado ambicioso para un artículo de esta extensión, ha necesitado de cierta acotación. Por ello nos centraremos en las dos décadas finales del siglo XX, aquellas en las que se forjó una política de inmigración española novel en el marco normativo que creó la primera Ley de Extranjería y en los nuevos objetivos y acciones surgidas en el último quinquenio. El resultado ha consistido en describir de forma breve los episodios más significativos, las grandes líneas en la evolución de la política española de inmigración, un primer paso con el deseo de desentrañar, en futuros trabajos, las ideas, valores e intereses que han impulsado los debates públicos en esta materia y de examinar el entramado institucional donde se vierten.

Las conclusiones de este modesto análisis, realizado desde una perspectiva sociológica y de análisis de políticas públicas, sirven de marco comparativo respecto a lo acontecido en otros países de nuestro entorno. Nos encontramos hoy inmersos en un nuevo estadio migratorio determinado no sólo por una nueva aproximación política y pública al fenómeno, sino por un proceso de convergencia y comunitarización de algunas esferas de la política de inmigración, en especial, en referencia al estatuto de los trabajadores extranjeros residentes, los *denizens* en la terminología de Tomas Hammar, el desarrollo de medidas más efectivas de regulación de las fronteras y la intensificación de las acciones dirigidas a la contención de los flujos no autorizados y la lucha contra el tráfico de personas. El incremento de la colaboración con los países de origen de las migraciones que se dirigen hacia España, el aumento de los convenidos de contratación de mano de obra y el desarrollo de instrumentos de contención de los influjos en la que es considerada por la prensa y la opinión pública como una de las fronteras calientes de Europa, algo sin embargo destacado desde hace años por los especialistas, son signos del nuevo impulso de la política migratoria en la agenda española.

3. Cfr. J. de Lucas, J y F. Torres, *Inmigrantes: ¿Cómo los tenemos? Algunos desafíos y malas respuestas*, Madrid, Talasa, 2002.

## 2. *Transición migratoria y cambio social*

España fue durante siglos un país exportador de población. Los grandes flujos de la emigración hacia América Latina y Europa se concentraron, respectivamente, en las primeras décadas del siglo XX y en las posteriores a la II Guerra Mundial. La herencia de ese pasado de emigración es la presencia en el extranjero de algo más de millón y medio de españoles, un número que pierde vigor año tras año por el efecto de la mortalidad y de la contención de las salidas. Las primeras comunidades de extranjeros en España surgen en algunas zonas de la costa occidental de Andalucía, en las provincias levantinas y en las dos comunidades autónomas archipelágicas (las comunidades autónomas de Baleares y Canarias). Canarias es la región receptora de mayor tradición, ya que su régimen económico y fiscal especial sirvió de incentivo para la instalación de comerciantes sirio-libaneses y ciudadanos procedentes de India en la primera mitad del siglo XX.

El desarrollo del turismo de masas y la creación de infraestructuras promocionó formas de turismo residencial desde los años Cincuenta. La existencia de ciudadanos extranjeros no adquiere, sin embargo, importancia en términos demográficos hasta los años Ochenta cuando se aprecian indicios de un cambio decidido en la dirección de los flujos migratorios. La instalación de ciudadanos europeos en las zonas costeras se ha acompañado de flujos migratorios de nuevo cuño, especialmente de trabajadores y familiares. La inmigración en España adquiere, en definitiva, la pauta propia de los países europeos receptores de inmigración hace algo más de dos décadas.

Esta intensificación de las llegadas ha transformado significativamente la composición demográfica de la población española y de la población activa. La diversificación racial y religiosa se acompaña de un incremento de los ciudadanos españoles de origen extranjero. Otros fenómenos importantes han sido, por ejemplo, el incremento del número de nacimientos de madres extranjeras, el rejuvenecimiento de la población activa y el propio crecimiento de la población residente. También ha cambiado significativamente la composición de la población residente en los cascos históricos y los escolares de los colegios públicos de las grandes ciudades españolas, así como algunos municipios agrícolas de las regiones de Murcia, Extremadura y Andalucía.

Es posible describir la evolución de la dinámica de la inmigración en España en los últimos años a través de los datos que proporcionan las administraciones públicas. Nos centraremos en exclusiva, en los extranjeros residentes, aquellos que disponen de permisos de residencia y/o trabajo para vivir en territorio español, unas cifras proporcionadas por los ministerios de Trabajo e Interior en sus anuarios. Los primeros flujos hacia España no sólo estuvieron protagonizados por europeos que se instalaban en nuestro país aprovechando el buen clima y la ventaja económica de residir en un

país con un menor nivel de vida, sino por nacionales de países iberoamericanos especialmente del Cono Sur, que se establecieron huyendo de los regímenes autoritarios. Esta presencia inicial cobra cierto impulso a principios de los años Noventa con las corrientes procedentes de Polonia, Perú y República Dominicana que acompañaron a las corrientes originadas en Marruecos, la cuenca migratoria principal de España durante los Noventa. Estos flujos pierden intensidad apenas trascurridos unos años, a excepción de las corrientes originadas en el país magrebí que se mantienen e intensifican a lo largo de los años Noventa. La década pasada ha sido definida por los expertos españoles como la década de la inmigración marroquí<sup>4</sup>. Los lazos históricos previos, las redes familiares y la cercanía explican la posición de Marruecos como cuenca natural de la inmigración española.

En la segunda mitad de los Noventa asistimos a una activación de los flujos originados en otros países de América Latina, Ecuador y Colombia, una corriente tan nutrida que en apenas un quinquenio se transforma significativamente la distribución por nacionalidades de la población inmigrante residente, teniendo lugar lo que se ha denominado un proceso de latinoamericanización de la población extranjera, a pesar de los ciudadanos marroquíes y europeos siguen teniendo un peso sobresaliente. En los últimos años hemos sido testigos de una intensificación de los flujos procedentes de algunos países del este de Europa, como Rumania, Ucrania y Bulgaria, así como de cierta diversificación de la inmigración iberoamericana con la aparición de nuevos flujos, como los de ciudadanos de Bolivia y Venezuela, y el repunte de otros antiguos, como los originados en Argentina. Los resultados provisionales de la regularización desarrollada por el gobierno español desde febrero a mayo del pasado año reflejan esta mudanza de las cuencas migratorias que tendrá efectos a medio plazo en la composición de la población.

La abultada presencia iberoamericana en suelo español supone, por añadidura, un cambio en algunas pautas migratorias internacionales muy consolidadas. Nos referimos a la aparición de nuevos destinos de las corrientes originadas en Latinoamérica, que tradicionalmente han estado muy concentradas en el destino: se han dirigido mayoritariamente hacia Estados Unidos. España se ha reforzado en los últimos años como un destino alternativo, de tal forma, que en cierto sentido es posible hablar ya no sólo de la importancia de Iberoamérica como cuenca del sistema migratorio norteamericano, sino también, cada vez más, del sistema europeo.

En la inmigración regular española se aprecia a lo largo de los últimos años un leve predominio de los hombres respecto a las mujeres que se mantiene constante. Por ello es posible sostener que una de las notas distintivas de nuestro país en tanto que contexto de recepción ha sido la nutrida

4. A. Izquierdo, *Inmigración, Mercado de trabajo y protección social en España*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2003.

presencia de mujeres, al igual que en nuestros vecinos del sur de Europa, a diferencia de lo ocurrido en las pasadas décadas en otros países europeos. Los datos indican que la distribución por sexo se mantiene constante a lo largo de los últimos años, a pesar de los cambios en la composición de las corrientes. El reciente incremento del número de menores de origen extranjero era un proceso previsible vinculado no sólo a la maduración del fenómeno migratorio (reagrupación familiar y constitución de familias), sino al incremento de la inmigración de unidades familiares semicompletas en el caso de las poblaciones procedentes de países de la Europa del Este y de Latinoamérica.

En cuanto a la localización geográfica, la distribución espacial de la población extranjera muestra una pauta de fuerte concentración. Madrid, el área mediterránea (Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía) y las dos comunidades autónomas insulares (Baleares y Canarias) destacan desde mediados de los años Ochenta como los principales lugares de establecimiento. Las oportunidades laborales y los factores climáticos explican en parte este asentamiento. La fuerte demanda de mano de obra para sectores deficitarios y estacionales como la agricultura, la construcción, el servicio doméstico y la hostelería se combinan con la calidez del clima en el caso de la inmigración no laboral de ciudadanos europeos. Esta concentración se extiende a la ocupación. La mayor parte de los ciudadanos extranjeros trabajan en los sectores anteriormente mencionados. Se han observado incluso algunos procesos de ocupación y colonización por parte de la población extranjera de ciertos segmentos y nichos laborales, como es el caso en el servicio doméstico, de la atención a mayores, o de las camareras de hotel en la hostelería; de ahí que algunos especialistas hayan hablado de un proceso paulatino y sostenido de segmentación étnica del mercado de trabajo español.

### *3. Algunas notas sobre el desarrollo de la política española de inmigración en los Noventa*

España no desarrolló mecanismos de regulación de la inmigración hasta mediados de la década de los Ochenta cuando se aprueba la primera Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros. La normativa vigente hasta 1985 se caracterizaba por su fragmentación y aglutinaba un gran número de decretos que regulaban principalmente las condiciones de entrada y la concesión de permisos de trabajo y residencia. La existencia de una comunidad de naciones directamente vinculada a España por multitud de razones históricas, culturales y lingüísticas llevó a los legisladores a establecer un régimen excepcional aplicable a los trabajadores de la comunidad iberoamericana, filipina y guineana de naciones, a través de diversas normas aprobadas desde finales de los años Sesenta. La Ley de 1985 no sólo crea

el régimen de extranjería, sino que además termina con este estatuto de privilegio de los nacionales latinoamericanos y de otros antiguos dominios españoles.

La política de inmigración va a constituir un nuevo ámbito dentro de las políticas públicas en España desde este momento. En realidad, este tipo de políticas dirigidas a los extranjeros es el resultado de problemas propios de contextos en continua transformación e irrumpen en la agenda como expresión de nuevas realidades. De hecho, las intervenciones destinadas a los inmigrantes y a las minorías étnicas en sus múltiples facetas han estado estrechamente vinculadas no sólo con cambios de naturaleza demográfica, sino con la aparición de nuevas dimensiones en las políticas desarrolladas por el Estado del Bienestar y los acuerdos sobre derechos humanos<sup>5</sup>. Los mecanismos que transforman una preocupación o una necesidad social en un problema público son muy diversos y tienen que ver con el funcionamiento mismo del sistema democrático. Plantearnos por qué el fenómeno de la inmigración llegó a formar parte de la acción de los poderes públicos a mediados de los Ochenta implica, necesariamente, analizar el proceso de formación de la agenda política, un proceso crecientemente complejo en el caso español debido a la confluencia de diversos factores como la integración supranacional en Europa, la descentralización del poder político y el creciente pluralismo político y social.

Cuando se aprobó la ley de 1985, la comunidad extranjera en España apenas superaba el cuarto de millón de habitantes y la mayor parte de los inmigrantes procedían de países del Primer Mundo, en especial de países europeos. La actuación del gobierno no fue fruto, por tanto, ni del número ni de la composición de los extranjeros residentes en España en ese momento. La primera Ley se aprobó seis meses antes de nuestra entrada en la Unión Europea, cuando apenas existía en la sociedad española la percepción de que esta materia requiriera de intervención gubernamental. Este órgano político supranacional se convierte desde ese instante en un elemento muy influyente en las actuaciones españolas, determinando inicialmente un tipo específico de política pública. Existe, así, cierto acuerdo en torno a la idea de que la ley de 1985 fue resultado de las presiones externas, más que una respuesta directa a procesos o preocupaciones internas. Por ello, no se planteó ni su adecuación social, ni su efectividad reguladora<sup>6</sup>. Puede

5. J. Subirats, R. Gomá, *Democratización, dimensiones del conflicto y políticas públicas en España*, en J. Subirats, R. Gomá (eds.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 13-20.

6. Cfr. E. Carrillo, L. Delgado, *El entorno, los instrumentos y la evolución de la política de inmigración en España (1985-1996)*, en "Papeles de trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset", 1998; A. López Sala, *Matters of State? Immigration Policy-making in Spain as a new political domain*, en "Migration: European Journal of International Migration and Ethnic Relations", 2005, n° 43, pp. 35-49.

que este factor limitara la participación de los actores sociales en la elaboración de la ley, una participación muy escasa que tiene poco eco en los debates parlamentarios y en la opinión pública.

A pesar de la aprobación normativa que pone en marcha la política de inmigración, hasta el final de la década de los Ochenta la intensidad de la intervención estatal sobre este fenómeno es muy baja, circunscribiéndose exclusivamente a ciertos departamentos de la administración central, en especial, del ministerio de Trabajo. Así mismo la atención social y de los medios de comunicación fue mínima. La opinión pública y la clase política consideraban la cuestión migratoria como un problema de segundo orden frente a materias como el desempleo o el terrorismo. Apenas aparecía, por ejemplo, en las encuestas y los barómetros realizados por el gobierno, ni era objeto de estudio académico o de titulares de prensa. Sólo algunas organizaciones sociales, como Cáritas, CEAR o Cruz Roja, habían incorporado este objetivo en sus agendas de intervención.

Uno de los resultados más evidentes de la aparición de la normativa de extranjería fue el establecimiento de diferentes regímenes jurídicos para los inmigrantes con efectos en el estatuto y la creación de categorías dentro del colectivo. Seis meses después de la aprobación de la ley de 1985 se firma el Tratado de Adhesión de España a la Unión Europea, tratado que no sólo sentó las bases para los posteriores acuerdos de cooperación en materia de seguridad y justicia, sino que creó un estatus especial para los ciudadanos comunitarios que quedaban al margen de la ley orgánica. El resultado, por tanto, de la entrada de España en esta estructura política y económica supranacional fue la aplicación a los ciudadanos europeos de un régimen de extranjería especial (extensivo a sus familiares y denominado régimen comunitario), caracterizado por la libertad de circulación y el derecho a realizar una actividad económica en cualquier estado miembro. Pero esta situación de privilegio se va a ver ampliada por la titularidad de un amplio abanico de derechos, resultado, en parte, del establecimiento de lo que se ha venido en llamar “la ciudadanía europea” con efectos, incluso, sobre derechos de naturaleza política. Esta dualidad de estatutos crea las bases para el desarrollo de procesos de estratificación cívica en el seno de las comunidades residentes de origen extranjero.

La evolución del tratamiento político de la inmigración en Europa se vio significativamente influida en los primeros años Noventa por el desarrollo de acuerdos multilaterales en materia de inmigración y asilo, en concreto, por los acuerdos de Schengen y de Dublín. Las actuaciones españolas en materia de control de flujos y política de visados se dotan de contenido y presentan una orientación concreta como consecuencia de la adhesión a Europa. La puesta en práctica de medidas acordes con Schengen se desarrolló sin apenas fricción social en el caso español. A lo largo de los años Noventa la ciudadanía adquirió lo que denominamos una “conciencia de frontera”, cuya mejor expresión ha sido su apoyo al desarrollo de la

política de visados adoptada desde 1991 hacia los nacionales de los principales países de emisión de trabajadores como Marruecos, la República Dominicana, Perú, Colombia o Ecuador. La clase política ha manifestado desde entonces la idoneidad de las medidas de control de flujos, las acciones en frontera y los procedimientos de devolución y expulsión como vías legítimas en el marco del nuevo papel adquirido por España como guardián de las fronteras porosas de Europa. El Estrecho, una de las fronteras geográficas entre el Norte y el Sur, adquiere un nuevo contenido, se densifica, con el desarrollo de Schengen, al igual que ocurre con las aguas que separan el continente africano de las islas orientales de Canarias o la frontera de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. La salvaguardia de los intereses migratorios y de las disposiciones de acceso condicionado o limitado en Europa se convierten desde entonces en una de las funciones y de los compromisos de España con sus socios comunitarios y en uno de los objetivos estratégicos de su política, una política ampliamente apoyada además por la población autóctona. De ahí, el recurso a este argumento en los posteriores procesos de renovación normativa del año 2000 y del 2003 y el contagio de la idea de frontera que impregna las encuestas de opinión desde la segunda mitad de los Noventa<sup>7</sup>.

El control de las fronteras se combina con el objetivo de responder a las necesidades de mano de obra del mercado de trabajo español, de ahí la implantación de medidas destinadas a la contratación laboral, como el diseño de los contingentes anuales de trabajadores que se aplican con cierta regularidad y distinta eficacia desde 1993 y el recurso periódico a las regularizaciones<sup>8</sup>. La participación de los sindicatos y posteriormente de los empresarios fue muy tímida en los años Noventa, pero algunas de las iniciativas de los actores económicos implicados en este fenómeno demográfico terminaron por inspirar medidas como la contratación de trabajadores temporales y la implantación de asesorías laborales y jurídicas en algunas agencias de la administración. El aumento de la complejidad del colectivo inmigrante en territorio español tiene como consecuencia un incremento de las actuaciones políticas y administrativas orientadas a la gestión y al gobierno de las comunidades de origen extranjero, a través de lo que se conoce como política de integración social.

7. ASEP, *Actitudes hacia los inmigrantes*, Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración, IMSERSO, 1998; L. Gimeno, *Actitudes ante la inmigración: relación entre las investigaciones cualitativas y cuantitativas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2001; M. Valles, M.A. Cea, M. y A. Izquierdo, *Las encuestas sobre inmigración en España y en Europa: tópicos, medios de comunicación y política migratoria*, Madrid, Observatorio permanente de la Inmigración, IMSERSO, 1999.

8. A. Izquierdo, *Cambios en la inmigración a resueltas de la política restrictiva del gobierno español*, La Joya, San Diego, Center for Comparative Immigration Studies. University of California, Working Paper n° 109, 2004.

En la primera década de la acción política española hacia los inmigrantes asistimos, en primer lugar, a un fortalecimiento de las redes de la política, es decir, al incremento de la participación de diferentes agentes sociales en el proceso de toma de decisiones y en la gestión, a la diversificación, en segundo lugar, de los objetivos, en donde las intervenciones centradas en la inmigración como un problema de control de flujos se compaginan con la incorporación laboral, la integración y la asignación de derechos y, en tercer lugar, a la aparición de conflictos y contradicciones entre distintos niveles administrativos y políticos y, sobre todo, entre distintas áreas de actuación. Recordemos que las medidas adoptadas en materia de control de flujos y gestionadas por la administración central pueden entrar en conflicto con las que se implantan en la esfera de la integración gestionadas fundamentalmente por las comunidades autónomas y los gobiernos locales o que los objetivos en esta materia del ministerio del Interior pueden ser contrapuestos a los del ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o a los de Exteriores.

El inicio de una política activa cobra vigor con la Proposición de ley de junio de 1991 y la aparición del primer Plan para la Integración Social de los inmigrantes a finales de 1994. Una buena parte de las recomendaciones de tal proposición y del documento administrativo se traducen en los siguientes años en medidas políticas de acción que pueden resumirse en cinco principios básicos: el control y la canalización de los flujos migratorios, la integración de los inmigrantes legales, la lucha contra la inmigración irregular, el enfoque internacional del problema migratorio y la reforma del aparato administrativo encargado de su gestión.

El análisis de los resultados del segundo proceso de regularización llevado a cabo a principios de los Noventa indicaba, por añadidura, que España se había convertido en un país de inmigración definitiva y que las políticas, por tanto, debían dirigirse al tratamiento de la cuestión inmigrante desde la perspectiva del establecimiento. Durante los Noventa se hace patente, por tanto, que la inmigración era un tema importante para España, como se ha puesto de manifiesto posteriormente, y que las actuaciones estatales debían responder a nuestra realidad interna y no sólo a los requerimientos de nuestros socios europeos.

En los Noventa la inmigración se consolida como un fenómeno social con un profundo impacto en la administración pública, como fuente de transformación institucional en todos los niveles de gobierno, impregnando la acción de los técnicos, absorbiendo recursos y convirtiéndose, en muchos casos, en una materia transversal de la política pública. Esto es especialmente significativo en el desarrollo de medidas de acceso a esferas como la educación, la vivienda o los servicios sociales. Durante la segunda mitad de los Noventa, sin embargo, se puede hablar más de acciones o experiencias integradoras que de una política de integración propiamente di-

cha. Se trataría, por tanto, de una política que, aunque había fijado sus objetivos y líneas de actuación, se encontraba en fase de rodaje.

En los últimos años Noventa se consolida la extensa red de actores implicados en el desarrollo de la política, que caracterizados por un alto grado de fragmentación en la etapa anterior, se transforman en actores efectivos de la integración. En este momento el protagonismo anterior de las organizaciones no gubernamentales es compartido por los sindicatos y las asociaciones de inmigrantes. Pero las redes de la política se extienden también hacia las administraciones periféricas. Este objetivo político ha conferido una gran relevancia a la función socializadora de la escuela obligatoria. Las últimas reformas educativas han hecho especial énfasis en la escolarización total de la población en la que, sin duda, se incluye a los hijos de inmigrantes. Desde 1994 se inician también las acciones de carácter compensatorio y el programa de lengua y cultura de origen (programa ELCO) que ha tenido, sin embargo, poca implantación. Son muchas otras las acciones políticas en materia de integración social desarrolladas durante esta etapa, además de reconocerse el derecho de los extranjeros en situación regular a disfrutar entre otros, de la sanidad pública, la vivienda de promoción social y los servicios sociales generalistas.

En este proceso también tuvieron cierto impacto algunas medidas legislativas y la aparición de planes administrativos. La modificación en 1996 del reglamento de ejecución de la ley de 1985 introdujo, por ejemplo, por vez primera el permiso de residencia permanente y reguló el derecho a la reagrupación familiar. Con el cambio de siglo se multiplican los planes de integración de las distintas comunidades autónomas, de los ayuntamientos, los proyectos pilotos educativos y sanitarios destinados a la población inmigrante o las políticas de género y de mediación intercultural. Los estudios sobre migraciones internacionales se incorporan a los programas de estudio de algunas universidades y se multiplica su papel como objeto de estudio académico y de interés periodístico.

#### *4. La política migratoria desde el año 2000*

El debate que suscitó la reforma legislativa del año 2000 puede ser considerado una buena muestra de las dificultades del gobierno español para conjugar diversos intereses en conflicto en el diseño de las políticas migratorias. El texto de la ley 4/2000 provocó profundas tensiones internas en el Ejecutivo, entre otras la réplica de los responsables de Interior y de Exteriores frente a los de Trabajo y Asuntos Sociales, que afirmaban que una ley con ese contenido aumentaría significativamente los gastos del Estado, engrosaría las entradas y dificultaría la convivencia. Las organizaciones sociales y los partidos de la oposición, que consideraron que la ley 4/2000 en su redacción suponía un paso adelante en el reconocimiento de los dere-

chos de los extranjeros, respondieron a estas objeciones con diversas acciones de presión. La Ley 4/2000 reconocía derechos sanitarios a todos los inmigrantes, independientemente de su situación legal y establecía un procedimiento permanente de regularización siempre que se pudiera demostrar una estancia de 2 años en territorio español y el desarrollo de una actividad económica.

El auténtico cambio político en una dirección resueltamente más restrictiva se produce a partir del año 2000, cuando el Partido Popular consigue la mayoría absoluta en las elecciones generales de marzo. Esta victoria produce una nueva reforma legislativa (la aprobación a finales del 2000 de la nueva Ley 8/2000), con una deriva claramente restriccionista en especial en el aspecto de la concesión de derechos sociales y la adquisición de la política de ciertos tintes selectivos en cuanto a los países de origen. Puede hablarse desde entonces de una nueva etapa de la política española que no sólo es el resultado del cambio en la perspectiva sobre esta materia del partido en el gobierno, sino de las disposiciones vinculantes establecidas por el Tratado de Amsterdam y por los acuerdos adoptados en la cumbre de Tampere y en Sevilla que se dirigen a la formulación de una política común en el aspecto del control de flujos y de la asignación de derechos de las comunidades inmigrantes asentadas procedentes de países no comunitarios. La nueva ley eliminó el sistema de regularización continuada y limitó el acceso a derechos sanitarios a los menores de edad, las mujeres embarazadas y la atención de urgencia.

La acción de las organizaciones civiles y las asociaciones de inmigrantes se ha mantenido en los últimos años cobrando fuerza en diversos momentos como el apoyo que recibieron los encierros en iglesias y las huelgas de hambre en el año 2001 en ciudades como Barcelona o Sevilla<sup>9</sup> y las denuncias de las condiciones de vida de los centros de internamiento de diversas ciudades españolas. Como en el caso de otros países europeos, la política de inmigración ha experimentado profundas transformaciones influidas en parte por los acontecimientos del 11 de septiembre y la reactivación del nexo entre inmigración y seguridad. Como ha indicado Faist<sup>10</sup>, el proceso de “securización” de la política de inmigración está limitando seriamente, en este comienzo de siglo, el desarrollo de una política de consenso en la que prime el reconocimiento de los derechos fundamentales. Por ello podemos hablar de un retraimiento del principio de legitimidad frente al de seguridad en el caso de muchos países europeos y norteamericanos. Muchas de las expectativas que creó la Ley 4/2000 en torno a una po-

9. Un movimiento similar al denominado movimiento santuario que surge en Estados Unidos a finales de los años Ochenta con el objetivo de proteger a los refugiados centroamericanos que huyen de la situación de violencia y de las guerras civiles.

10. T. Faist, *Extensión du domaine de la lutte. International Migration and Security before and after September 11, 2001*, en “International Migration Review”, 2002, n° 36, 1.

sibilidad de implantar una política realista capaz de asegurar la estabilidad jurídica y laboral del inmigrante desaparecieron con la reforma posterior.

El análisis de algunos de los rasgos característicos de la realidad actual sirven para evidenciar no sólo nuevas tendencias, sino muchas de las incógnitas con las que nos encontramos hoy en ese proceso de mudanza en la dinámica política. Así, por ejemplo, la lucha contra la inmigración irregular se ha convertido en una prioridad y el control fronterizo ha cobrado un nuevo impulso, de ahí el desarrollo del Programa Ulises en el Estrecho, de operaciones como RIO, la implantación del programa SIVE (Sistema Intensivo de Vigilancia Exterior) en el Estrecho y Canarias, la construcción y elevación de la valla fronteriza en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y el endurecimiento de las sanciones a los que trafican con personas. El control de flujos y la lucha contra la inmigración irregular se mantienen como objetivos prioritarios de la política española y sigue concentrando una buena parte de los recursos.

También es de destacar la continuidad del objetivo de la integración, a pesar de que este aspecto adquirió ciertos tonos “culturalistas” en los primeros años de esta década que no fueron apreciables a lo largo de los Noventa. La clase política, la empresarial y la sociedad española muestran cierta predilección por ciertos colectivos a la hora de la instalación y el desempeño de una actividad laboral, de ahí que algunos autores hablen de la existencia de una inmigración “preferente”<sup>11</sup>, principalmente de ciudadanos latinoamericanos y de la Europa del Este, frente a los africanos del Magreb y el África subsahariana. La obsesión por la seguridad puede haber legitimado de cara a la opinión pública, la promoción de la llegada de aquellos considerados adecuados para el principio de seguridad y tiene, como efecto, la estigmatización de las comunidades establecidas consideradas potencialmente peligrosas. Los atentados terroristas de Madrid han reactivado una parte de este debate, aunque no de forma tan decisiva como apuntaban algunos medios de comunicación.

La nueva ley de 2003 también incorpora algunos cambios coherentes con este objetivo de blindaje fronterizo y de control del acceso. Las medidas adoptadas en esta materia en diversos sistemas migratorios han sido muy similares desde mediados de los años Ochenta. El fortalecimiento de las fronteras, la aplicación de tecnología, la colaboración multilateral se ha compaginado con el uso de mecanismos de control previo o de “externalización”, como ha sido calificado por algunos sociólogos, del control fronterizo a partir de las políticas de visado, de los acuerdos de readmisión de extranjeros y de solicitantes de refugio y del establecimiento de sanciones

11. A. Izquierdo Escribano, D. López de Lera, R. Martínez Buján, *Los preferidos del siglo XXI: La inmigración latinoamericana en España*, en F. García Castaño, C. Muriel López (eds.), *La Inmigración en España: Contextos y Alternativas*, Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales, 2002.

a las compañías de transporte de pasajeros<sup>12</sup>. En el caso español, las sanciones a las empresas de transporte aparecen por primera vez en la ley de 2003 y desde esta fecha se han realizado importantes esfuerzos de la diplomacia por hacer funcionar los acuerdos de readmisión, como el firmado en 1993 con Marruecos. Una de las líneas prioritarias, por ejemplo, del nuevo gobierno de Zapatero fue mejorar las relaciones con Marruecos. La cuestión migratoria tiene un peso destacado en la agenda política bilateral y la colaboración con el país magrebí ha sido considerada relevante en la política española de regulación de flujos, como se hizo tristemente evidente en la crisis del pasado mes de septiembre en Ceuta y Melilla.

El incremento de la colaboración con los países de origen de los flujos migratorios ha adquirido peso en la política española, en especial, con los países africanos, con los que esta colaboración había sido hasta la fecha muy escasa. También es destacable el desarrollo de acuerdos con Marruecos en relación con los flujos de menores no acompañados que han desembocado en el proyecto de la creación de centros de menores inmigrantes en el país vecino.

Por añadidura la Ley 14/2003 permite la expulsión del territorio nacional y por la vía de urgencia de todos aquellos individuos sospechosos de ser peligrosos para la seguridad. Este marco legal puede suponer, a través de su aplicación, una contracción cívica en los derechos de los extranjeros irregulares establecidos en suelo español al condicionar el acceso a servicios sanitarios y educativos al registro patronal cuyos datos, además, pueden ser solicitados a los ayuntamientos por las fuerzas de seguridad del Estado. Esta disposición, en definitiva, puede fortalecer el control interno y convertir a las administraciones locales en “gendarmes” de la inmigración irregular. Se trata, sin duda, de uno de los aspectos más controvertidos de la ley, a pesar de su falta de aplicación hasta la fecha, no sólo por vulnerar derechos fundamentales, sino por oponerse a la ley de protección de datos<sup>13</sup>.

A lo largo de los dos últimos años, se han desarrollado otras acciones con efectos en el desarrollo de la política española. Se han multiplicado, por ejemplo, las acciones dirigidas a los menores inmigrantes no acompañados, el desarrollo de acuerdos temporales de contratación laboral con países de la Europa del Este y de Latinoamérica, el aumento de los servicios dirigidos a las comunidades extranjeras residentes. También se llevó a cabo un nuevo proceso de regularización en donde se ha primado el arraigo laboral y se han reforzado las medidas sancionadoras a los empresarios que contratan trabajadores en situación irregular. Hoy es objeto de debate

12. C. Boswell, *The external dimension of European Union immigration and asylum policy*, en “International Affairs”, 2002, n° 79, 3, pp. 619-638.

13. A. Solanes, M. Cardona, *Protección de datos personales y derechos de los inmigrantes extranjeros*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

la cuestión de los derechos políticos y recientemente se ha hablado de una propuesta de reforma legislativa de la ley de asilo y refugio que incorpore la protección de las mujeres que huyen de la violencia de género.

En 2005, el proceso de regularización ha producido la incorporación de 700.000 nuevos contribuyentes a la seguridad social española y los sucesos de Francia han hecho reflexionar a las autoridades y a la sociedad civil sobre la necesidad de mejorar la integración social de las segundas generaciones y mejorar sus oportunidades de empleo y de movilidad social, evitando la concentración residencial y la creación de bolsas de pobreza. La inmigración, en definitiva, aparece también en España, en este comienzo de siglo, como uno de los fenómenos sociales con mayor impacto social, económico y político.