

Envío: 22-10-2012

Aceptación: 26 -10-2012

Publicación: 09-11-2012

LA POLITICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

POLICIES OF IMMIGRATION IN SPAIN

Enrique Conejero Paz¹

1. Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Departamento Ciencias Sociales y Humanas. Universidad Miguel Hernández de Elche.

RESUMEN

La dinámica de la política de inmigración en España puede enmarcarse en un estilo caótico de toma de decisiones tal como propone Kingdon (1995) en su modelo de corrientes múltiples. El fenómeno de la inmigración ha sido parte indisoluble de la historia de la humanidad y España no ha sido ajena a esta dinámica, es más, desde principios del siglo XXI, nuestro país ha presentado una de las mayores tasas de inmigración del mundo. Lo que hace una década podría ser una fantasía hoy es una realidad, tenemos mayor porcentaje de extranjeros sobre la población total que países con larga tradición como Alemania, Francia o el Reino Unido, aunque la actual crisis económica ha relajado esa tendencia.

ABSTRACT

The dynamics of the politics of immigration in Spain can place in a chaotic style of capture of decisions as Kingdon (1995) proposes in his model of multiple currents. The phenomenon of the immigration has been an indissoluble part of the history of the humanity and Spain has not been foreign to this dynamics, is more, from beginning of the 21st century, our country has presented one of the major rates of immigration of the world. What a decade ago might be a fantasy today it is a reality; we have major percentage of foreigners on the total population that countries with long tradition as Germany, France or the United Kingdom, though the current economic crisis has relaxed this trend.

PALABRAS CLAVE

Dinámica, inmigración, corriente de problemas, ventana de oportunidad.

KEYWORDS

Dynamics, immigration, current of problems, window of opportunity, public policy.

INTRODUCCIÓN

Los flujos migratorios forman parte indisoluble de la historia de la humanidad. La identidad de muchos países está íntimamente relacionada con la entrada de inmigrantes, según el Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2009) “vivimos en un mundo extremadamente móvil, donde la migración no es sólo inevitable, sino también una dimensión importantísima del desarrollo humano. Casi mil millones de personas (o una de cada siete) son migrantes. El informe *Superando barreras: movilidad y desarrollo humano*, muestra que la migración puede mejorar el desarrollo humano de quienes se desplazan, de las comunidades de destino y de los que permanecen en su lugar de origen. La intensidad y velocidad del fenómeno migratorio en las últimas dos décadas se ha originado como resultado de la globalización, la liberalización económica, el aumento de los países con sistemas políticos democráticos y los avances en las nuevas tecnologías de las comunicaciones y los transportes han potenciado el fenómeno migratorio.

Y España no ha sido ajena a esta dinámica, es más, desde principios del siglo XXI, nuestro país ha presentado una de las mayores [tasas de inmigración](#) del mundo. Lo que hace una década podría ser una fantasía hoy es una realidad, tenemos mayor porcentaje de extranjeros sobre la población total que países con larga tradición como Alemania, Francia o el Reino Unido. De esta forma, España se incorpora al sistema migratorio europeo como país de destino protagonizando una de las novedades más sobresaliente de las migraciones a escala internacional.

Como es sabido, España ha sido un país tradicionalmente emigrante, las principales olas de emigración se produjeron durante tres periodos del siglo pasado: en primer lugar la emigración, fundamentalmente hacia América Latina ocurrida hasta la Primera Guerra Mundial (1914-1918), la segunda ola originada por la guerra civil (1936-1939), y por último la tercera ola producida por el éxodo hacia Europa de los años cincuenta y sesenta del siglo XX. Sin embargo, en la última década se ha invertido drásticamente esta tendencia y nos hemos convertido en uno de los principales polos de atracción de la inmigración en el mundo. Esto es, y según datos del Instituto Nacional de Estadística, hemos pasado del medio millón de extranjeros residentes en España en 1995 (de los que menos de un 40% eran inmigrantes), a más de cinco millones y medio (de los que casi el 70% son inmigrantes), esto es, el umbral de acogida ha alcanzado un 12% del total de la población en 2009, lo que significa que en este período la población inmigrante residente en España ha crecido más de un 10%.

El fenómeno ha adquirido tal velocidad e intensidad que somos en los últimos siete años el principal destino de los inmigrantes dentro de los países de la Unión Europea. Y para completar éste complejo escenario en las últimas encuestas del CIS la inmigración aparece entre los cuatro principales problemas que preocupan a los ciudadanos. ¿Han ayudado las políticas de inmigración adoptadas hasta la fecha a gestionar adecuadamente este fenómeno? A mi juicio no. Primero, la aprobación de Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España conocida como "Ley de Extranjería", fue una condición del proceso de incorporación de España a las Comunidades

Europeas. Desde el comienzo del siglo XXI se han aprobado cuatro leyes (tres reformas de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, otros tantos reglamentos, seis procesos de regularización, esto es, actuaciones públicas que siempre van detrás de la dinámica de la inmigración y adoptadas a la luz de la ineficacia del marco legal existente. Las políticas reactivas adoptadas unas veces han estado marcadas por el pacto comunitario y otras veces por crisis visibles de descontrol del fenómeno migratorio.

El objetivo fundamental de este trabajo es explicar la dinámica de continuidad y cambio de la política de inmigración española. Con este propósito, se pueden utilizar varios marcos analíticos, entre otros, el enfoque de las coaliciones promotoras (Sabatier-Jenkins-Smith); el análisis de redes (Rhodes y Marh, 1992); el enfoque del equilibrio de cambio puntuales (Baumgartner y Jones, 1993) o el enfoque de las corrientes múltiples (Kingdon, 1995). Me he decantado por la utilización de este último porque considero que se adapta mejor al estilo caótico de toma de decisiones sobre inmigración en la política española y porque pone de relieve la importancia de factores exógenos en los cambios de política.

EL ENFOQUE DE CORRIENTES MÚLTIPLES DE KINGDON

El enfoque de corrientes múltiples expuesto por Kingdon en su libro *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1995) es uno de los marcos teóricos más potentes¹, o por lo menos que mayor difusión ha tenido, para el estudio de las políticas públicas. De esta forma, nos ofrece una perspectiva analítica sobre la dinámica de las políticas públicas. Kingdon adapta el modelo de cubos de basura o papeleras (*garbage can*), de Cohen, March y Olsen (1972)², a las políticas de transporte y sanidad en EE.UU. durante los años 1976-1979³, y nos muestra un estilo caótico de toma de decisiones públicas que adopta la forma de “anarquías organizadas”. Una perspectiva que mezcla dosis de racionalismo e incrementalismo, pero que rechaza ambos enfoques como inadecuados a la hora de explicar el proceso de la toma de decisiones políticas.

Entre los interrogantes que el autor intenta dar respuesta están: ¿por qué los actores políticos relevantes elijen determinados temas (*issues*) y desechan otros?, ¿Por qué una iniciativa se transforma en política pública y otras decaen? Nos estamos refiriendo a qué factores influyen para que un determinado tema se incorpore a la agenda gubernamental, adquiera diferentes grados de prioridad y al final se adopte una política pública que intente solucionar o mitigar dicho problema, mientras que por el contrario con otros temas no ocurre lo mismo. Aquí se diferencia entre *agenda gubernamental* y *agenda de decisión*.⁴

El argumento explicativo se sustenta en una dinámica de corrientes múltiples, caracterizada por un conjunto complejo de etapas, actividades y situaciones interconectadas que hacen que un cierto tema sea catalogado como problema público y, por tanto, requiera de una actuación pública. Este autor nos propone un modelo analítico para comprender la dinámica de las políticas públicas y señala la existencia de tres procesos o corrientes (*sreams*) que en un cierto momento convergen y permiten que un problema público sea atendido, existan alternativas de solución factibles y un contexto político adecuado.

Las tres corrientes son:

- a) Corriente de problema (*problems stream*)
- b) Corriente de alternativas de políticas (*policies stream*)

¹ Véase, entre otros los trabajos de Birkland (2001:105-1509; John (2002) y Chaquets (2004: 114-118).

² Este modelo resalta la naturaleza anárquica de las organizaciones a la hora de tomar decisiones. Las organizaciones descubren sus preferencias a través de la acción, de un juego de prueba y error sobre una amplia gama de ideas ya existentes.

³ Para realizar su estudio, Kingdon entrevistó a 247 políticos, cargos públicos y activistas involucrados en las políticas de transporte y sanidad en el periodo indicado. Además, llevo a cabo 23 casos de estudio dentro de estos campos de políticas públicas.

⁴ Existen múltiples definiciones de agenda, según Villanueva (1996: 29) es “el conjunto de problemas, demandas cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción”. En este trabajo nos referimos a los conceptos utilizados por Kingdon, una agenda del Presidente y del Gobierno (agenda gubernamental) y agendas especializadas en cada sector de política pública (agenda de decisión). Un extenso análisis sobre los diversos enfoques de agenda puede verse en Parsons (1995: 85-243).

c) Corriente política (*politics stream*)

La convergencia temporal de estas tres corrientes abre lo que Kingdon denomina una ventana de oportunidad (*policy window*) que permite los cambios en las políticas públicas. La apertura de la ventana de oportunidad genera un ambiente favorable para presentar los problemas y promover soluciones, pero la apertura de la ventana de oportunidad no dura mucho tiempo. Esta coyuntura la tienen que aprovechar los defensores de las propuestas para utilizar sus capacidades, destrezas, recursos y sus redes de influencia para aprovechar la oportunidad que se ha abierto para que las políticas que sean elegidas reflejen sus puntos de vista.

ESTUDIO DE CASO: LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

Para el análisis de las políticas de inmigración en España he utilizado la dimensión temporal 1982-2009, que se corresponde con los gobiernos de Felipe González (1982-1996); José María Aznar (1996-2004) y José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2010). En los tres períodos seleccionados se valoran las tres corrientes propuestas por Kingdon y en las conclusiones se exponen las ventanas de oportunidad como modelo explicativo de la dinámica de la política de inmigración en España durante el último cuarto de siglo.

A. CORRIENTES DE PROBLEMAS

1. PERIODO 1980-1995: DÉBIL PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN E INCORPORACIÓN A LA AGENDA GUBERNAMENTAL.

Si en 1980 los extranjeros residentes en España eran poco más de 180.000 (el 0,5% del la población total) quince años después los extranjeros se habían multiplicado por 2,75, llegando casi al medio millón. Por otra parte se empezaba a vislumbrar, muy incipientemente, una dinámica de diversificación de la inmigración, esto es, si en 1980 el 65% de los extranjeros provenía de Europa (y el 80% de ellos de la Europa comunitaria), este porcentaje se reducía al 51% en 1995 y aumentaban otras fuentes de procedencia, fundamentalmente extranjeros provenientes de África (aumento de apenas el 2% del total en 1980 al 19% en 1995).

AÑOS	TOTAL	EUROPA	AMERICA	AFRICA	ASIA	OCEANIA	OTROS
1980	182.045	118.372	46.701	4.067	11.419	518	968
1981	200.535	132.925	47.597	5.013	13.554	595	891
1982	206.760	139.187	46.285	5.405	14.389	627	867
1983	218.244	147.989	46.603	5.982	15.987	689	994
1984	226.470	148.944	50.344	7.668	17.767	715	1.032
1985	241.971	158.126	54.067	8.529	19.451	748	1.040
1986	293.208	188.450	64.698	14.135	24.007	845	1.073
1987	334.936	216.078	71.615	18.543	26.544	945	1.211
1988	360.032	234.000	75.392	20.068	28.282	1.029	1.261
1989	398.147	259.474	83.397	23.712	28.938	1.236	1.390
1990	407.647	270.022	80.558	25.854	29.116	1.103	994
1991	360.655	180.735	83.151	63.054	31.976	775	964
1992	402.350	197.522	94.818	73.223	35.113	749	925

1993	484.342	250.007	110.356	85.345	37.749	871	14
1994	461.364	238.837	103.325	82.607	35.742	839	14
1995	499.773	255.702	108.932	95.718	38.352	733	335

Cuadro 1. Evolución del número de residentes extranjeros por continente (1980-1995). Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

El fenómeno de la inmigración no era significativo en términos de problema público, “aunque se observa una tendencia ascendente en el número de extranjeros residentes a partir de 1978, año en que se aprobó la Constitución Española, representa una proporción insignificante en términos de problemas demográficos” (Delgado, 2002:110). La opinión pública y la clase política consideraban la cuestión migratoria como un problema de segundo orden frente a problemas como la consolidación de la democracia, el desempleo o el terrorismo. Apenas aparecía en las encuestas y en los barómetros de opinión, ni era objeto de estudio académico o de titulares de los medios de comunicación. Sólo algunas organizaciones sociales, como Cáritas, CEAR o Cruz Roja, habían incorporado este objetivo en sus agendas de intervención.

En la década de los ochenta la inmigración no aparecía como una de las preocupaciones de los españoles, esto es, ni la opinión pública ni las autoridades mostraban interés alguno sobre la inmigración legal o ilegal (Izquierdo, 1993). Por tanto, es comprensible que la primera ley que regula dicho fenómeno en España, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, denominada comúnmente como Ley de Extranjería y como su propio título indica, revela la forma en que se abordó esta temática y el desconocimiento existente entonces del fenómeno de la inmigración (Monclús, 2005: 384). Por tanto, cuando se aprueba la Constitución y los Estatutos de Autonomía los poderes públicos sólo prestaran atención al flujo de entrada de extranjeros vinculado a la incorporación de España a las Comunidades Europeas.

A lo largo de los años noventa se empieza a percibir en la ciudadanía lo que se denomina una “conciencia de frontera”, cuya mejor expresión fue, en un primer momento, su respaldo en 1991 a la implementación de la política de visados hacia los nacionales de los principales países emisores de mano de obra como Marruecos, la República Dominicana, Perú, y, posteriormente, Colombia y Ecuador. La clase política ha manifestado desde entonces una preferencia hacia las medidas de control, el cierre de fronteras y los procedimientos de devolución y expulsión como dimensiones básicas de la política de inmigración en España, un país considerado “guardián” de fronteras de la Unión Europea

También, se puede considerar esta etapa como el punto de partida del proceso de europeización de las políticas públicas en España como resultado del proceso de

negociación para la incorporación en la Comunidades Europeas⁵, este factor exógeno es, sin lugar a dudas, el principal elemento explicativo de la inclusión del problema de la inmigración en la agenda gubernamental, un problema que no se incorpora a la agenda como resultado de un proceso de reflexión y debate entre los principales actores políticos y sociales del país.

2. PERIODO 1996-2004: VISIBILIDAD DEL PROBLEMA PÚBLICO Y SU INCORPORACIÓN EN LA AGENDA DE DECISIÓN.

Como podemos apreciar en el Cuadro 2, la tendencia apuntada en el período anterior se intensifica a partir de 1996, donde el crecimiento de extranjeros era once veces mayor que en 1980 y multiplicaba por cuatro los datos de 1995.

AÑOS	TOTAL	EUROPA	AMERICA	AFRICA	ASIA	OCEANIA	OTROS
1996	538.984	274.081	121.268	98.820	43.471	929	415
1997	609.813	289.084	126.959	142.816	49.110	888	956
1998	719.647	329.956	147.200	179.487	61.021	1.023	960
1999	801.416	353.160	166.757	212.964	66.736	1.013	786
2000	895.420	361.437	199.664	261.385	71.015	902	1.017
2001	1.109.060	412.522	298.798	304.149	91.552	944	1.095
2002	1.324.001	470.432	380.343	366.518	104.665	1.024	1.019
2003	1.647.011	560.200	530.648	432.662	121.455	1.018	1.028
2004	1.977.291	667.775	666.086	498.507	142.762	1.112	1.049

Cuadro 2. Evolución del número de residentes extranjeros por continente (1996-2004). Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Por continentes la distribución es desigual, en el periodo 1980-2004 los extranjeros procedente de África representaban 123 veces los de 1980, los de América 14 veces, los de Asia 13 veces, los provenientes de Europa sólo 6 veces, los de Oceanía 2 veces, mientras que los apátridas o desconocidos han mantenido una tendencia estable. Pero, si importante ha sido la evolución en términos cuantitativos, no menos llamativo resulta el análisis de la procedencia geográfica de los residentes extranjeros en términos relativos. En efecto, la

⁵ La Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas y el Acta de adhesión de España y Portugal de 11 de junio de 1985 simbolizan la culminación del arduo proceso negociador.

composición de los residentes extranjeros ha experimentado cambios muy significativos a lo largo del periodo analizado, un proceso que refleja los cambios económicos, sociales y tecnológicos, que han tenido lugar en el mundo, con una profunda segmentación entre los países del Norte y los países del Sur que “ha conducido a unos movimientos de población de unas zonas del mundo a otras, como respuesta a la «llamada del bienestar» de los países desarrollados que la tecnología de la comunicación ha llevado prácticamente a todos los rincones del mundo” (Diez Nicolás, 2005: 30)

Valorando la evolución de los extranjeros residentes legales, se puede apreciar un cambio significativo en la población extranjera, así se puede observar que sí en el período anterior los extranjeros provenientes de la Europa comunitaria eran más de la mitad de los residentes extranjeros, a finales de 2004 sólo representan una cuarta parte. Aun más, si a los extranjeros procedentes de países de la Unión Europea les sumamos los procedentes del resto de Europa y los de América del Norte (Canadá y Estados Unidos), el total resultante representaba más de un 70% del total. Sin embargo, durante los años 1996-2004 esta cifra se ha reducido a un 35%. Por consiguiente, la población extranjera residente procedente de Iberoamérica, de África y de Asia ha pasado de tener un peso relativo inferior al 30% en 1980, a alcanzar el 70% en 2004. La tasa de variación (en porcentaje) por continentes fue como sigue: América (611); África (521); Asia (372), Europa (261) y Oceanía (152). Por otra parte, y según los datos del INE con respecto a la inmigración no legal, se llega a la conclusión de que casi el 80% de los extranjeros residentes en España procede de países menos desarrollados, y sólo un 20% procede de países desarrollados. Estimaciones que, a mi juicio, no están muy alejadas de la realidad. Por tanto, en menos de ocho años la intensidad, composición y velocidad del fenómeno migratorio muestra un cambio radical con la situación existente en la década de los años ochenta.

Esta dinámica produce un incremento significativo de la percepción social del problema de la inmigración. Si nos atenemos a las encuestas del CIS los españoles empiezan a preocuparse de manera significativa sobre el número de inmigrantes que recibe España. Los españoles que consideran que en España hay demasiados inmigrantes se incrementa en casi 10 puntos porcentuales en apenas cuatro años, alcanzando el 50% de los encuestados. Y si a lo antedicho le adicionamos los que consideran que son bastantes los inmigrantes, la cifra alcanza casi al 90% de los encuestados.

Además, y según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), se ha pasado de 200.000 inmigrantes activos en 1999 a casi dos millones en 2004, esto es, casi se ha multiplicado por diez los inmigrantes no comunitarios en apenas un quinquenio.

Siguiendo con el análisis de las encuestas del CIS, el problema de la inmigración aparece durante el período 2000-2004 como uno de los cuatro principales problemas que preocupan a los españoles. En el incremento de la percepción social del problema influyó también la forma en que los medios de comunicación reflejaron este fenómeno, nos referimos por ejemplo a los sucesos de tintes xenófobos que se produjeron en El Ejido (Almería, 2000), el accidente de la furgoneta con ecuatorianos en Lorca (Murcia, 2001), la cobertura intensa sobre la llegada de pateras a Canarias y a distintas localidades de Andalucía, así como del encierro de inmigrantes en la Universidad Pablo Olavide de Sevilla

para reclamar la regularización de su situación (2002). Por tanto, en la antesala de las elecciones generales de marzo de 2004, el problema de la inmigración se había convertido en un clivaje del sistema político español,

3. PERIODO 2004-2010: INTENSA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN, DESACELERACIÓN DE SU TASA DE CRECIMIENTO E INCLUSIÓN PERMANENTE EN LA AGENDA DE DECISIÓN.

Durante los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero asistimos por primera a una desaceleración en la entrada de inmigrantes en nuestro país. Como se puede apreciar en el Cuadro 4, los cuatro millones y medio de extranjeros en 2009, representa sólo 1,6 veces los extranjeros residentes en 2005. La desaceleración de la tasa de variación anual confirma esta tendencia (2005 un 20%, 2006 un 38,5%, 2007 un 31,7% y 2008 un 12,4%).

La crisis económica que atraviesa España desde 2008, con una caída del 4% del PIB después de 14 años de un ciclo económico expansivo es un factor clave en la disminución del flujo de inmigrantes. Por otra parte, el incremento de las tasas de desempleo de los trabajadores inmigrantes desincentiva el mercado de trabajo español como foco de atracción de mano de obra.

El incremento exponencial de la inmigración proveniente de Iberoamérica ha propiciado que se denomine a este fenómeno como la “latinoamericanización” de la población extranjera. No obstante, los marroquíes y europeos siguen teniendo un peso significativo en las comunidades extranjeras residentes en España. En los últimos años hemos sido testigos de una intensificación de los flujos procedentes del este de Europa, de Rumania, Ucrania y Bulgaria, así como de cierta diversificación de la inmigración iberoamericana con la aparición de nuevos flujos de Bolivia y Venezuela, y el repunte de otros antiguos, como los provenientes de Argentina y Marruecos.

Las oportunidades de mercado laboral, su desarrollo socioeconómico y los factores climáticos explican en parte este asentamiento. La fuerte demanda de mano de obra, durante el ciclo expansivo de la economía, para cubrir puestos de trabajo en sectores deficitarios y estacionales como la agricultura, la construcción, el servicio doméstico y la hostelería se combinan con la atracción del clima en el caso de la inmigración no comunitaria.

Además, comparando los datos del Padrón Municipal con las cifras del Ministerio de Trabajo e Inmigración, se puede extraer la conclusión que existen en España más de un millón de inmigrantes irregulares, a pesar del último proceso de regularización de 2005. Si a lo antedicho le añadimos los inmigrantes que no se empadronan podemos estar en presencia de casi un millón y medio de inmigrantes ilegales.

B. CORRIENTE DE POLÍTICAS

Las políticas públicas de inmigración implementadas en los países de la OCDE con larga tradición en esta materia comprenden:

- Las normas y prácticas que tienen por objeto la regulación y el control de los flujos migratorios, y especialmente la entrada y permanencia de inmigrantes.
- Las regulaciones y prácticas relativas a la demanda de asilo.
- Las medidas dirigidas a la integración de los inmigrantes y las minorías étnicas, incluyendo la definición de la ciudadanía y el acceso a la misma.
- Las políticas para combatir el racismo y la discriminación.

No muy diferente es, por ejemplo, las dimensiones que propone Monar (1997) de los objetivos, contenidos y tareas propios de las políticas de inmigración:

- Prevención: influir sobre los flujos migratorios en los países emisores.
- Admisión: definir las diferentes categorías de inmigrantes, los principios que rigen su admisión, los objetivos relativos al número de inmigrantes a admitir, y los criterios para su selección.
- Control: gestionar los flujos migratorios de acuerdo con las directrices establecidas por la política de admisión.
- Integración: crear condiciones positivas económicas, sociales y culturales para la integración de los inmigrantes legalmente admitidos.

En cuanto a España, no se desarrollaron mecanismos de regulación de la inmigración hasta 1985, la normativa vigente hasta esa fecha 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 inmigrantes provenientes de Iberoamérica, Filipinas y Guinea a través de diversas normas aprobadas desde finales de los años sesenta del siglo pasado.

La Constitución Española establece en su artículo 149.1.2ª que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo, y en su artículo 13.1 se establece que los extranjeros gozaran en España de las libertades públicas que garantiza el Título I, de los derechos y deberes fundamentales en los términos que establezcan los tratados y la Ley.⁶ Dicha ley tardaría siete años en aprobarse.

⁶ Con anterioridad a la aprobación de la Constitución de 1978 apenas existía normativa que regulara el fenómeno migratorio en España, la Ley de emigración de 21 de julio de 1971 y el Decreto 1870/1968 relativo al régimen del empleo, trabajo y establecimiento se constituyen en el marco legal que regulaba dicho fenómeno.

1. PERIODO 1982-1995: ESTABILIDAD DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN.

Como se ha señalado con anterioridad, la primera política pública sobre inmigración se desarrolla a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, denominada comúnmente ley de extranjería⁷, el primer ordenamiento con pretensiones de generalidad desde 1852. El marco jurídico aprobado no hacía honor al título de la Ley (Derechos y Libertades de los Extranjeros en España) sino que establecía una clara distinción entre inmigrantes legales e inmigrantes ilegales. Se aprobó la creación de los centros de detención de extranjeros ilegales y su posterior expulsión. Una ley que primó las dimensiones de admisión y control, poniendo las competencias de esta materia en el Ministerio del Interior.

Existe un amplio consenso en que la ley de extranjería fue una condición derivada del proceso de integración de España en la Europa comunitaria. En efecto, el problema público es puesto de relieve por un actor político supranacional y no como parte de la formación endógena de la agenda gubernamental. Aunque los temas migratorios extracomunitarios están ausentes del texto de Acta de Adhesión, se introdujo una cláusula que restringía la libre circulación de personas durante un período transitorio de siete años. En febrero de 1986 se firma el Acta Única Europea que incluía un programa de armonización en materia de inmigración.

A partir de entonces, 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 implementación de medidas destinadas a la contratación laboral, como el diseño de los contingentes anuales de trabajadores que se aplican con cierta regularidad y poca eficacia desde 1993 y el recurso periódico a las regularizaciones (Izquierdo, 2004)

En este sentido, la situación de la inmigración ilegal en esta etapa obliga a implementar dos procesos de regularización: el primero en 1985 es un proceso previsto en la ley de extranjería, y el segundo en 1991 es un proceso excepcional que surge a raíz de una Proposición no de Ley del Congreso de los Diputados, de 9 de abril que insta al gobierno de Felipe González a abrir un nuevo proceso de regularización debido al incremento de la inmigración irregular.

Al primer proceso de regularización se presentaron 43.815 solicitantes y se resolvieron positivamente 38.181 solicitudes entre permisos de estancia (14.304) y permisos de residencia (23.887), y al segundo proceso extraordinario de regularización de 1991 concurrieron 128.068 solicitantes y se resolvieron positivamente 109.135 solicitudes que obtuvieron sus permisos (Aragón y Chozas, 1993). En total se regularizaron en este período 147.316 inmigrantes, que representaban el 41% de los extranjeros residentes en 1991, lo

⁷ La Ley fue desarrollada por el Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, sobre entrada, permanencia y trabajo de ciudadanos miembros de las Comunidades Europeas, conjuntamente con las regulaciones para su implementación, dichas regulaciones no sólo reprodujeron los defectos de la Ley sino que introdujo algunos nuevos, sobre todo los que se refieren al incremento en la ambigüedad sancionadora y la arbitrariedad administrativa (Aja, 2000).

que ponía de manifiesto que la aparición de bolsas de inmigrantes irregulares e ilegales sería un elemento cotidiano del fenómeno migratorio en España.

Otro elemento de la política de inmigración fue la contratación en origen de inmigrantes a través del llamado “contingente” al que se dotaba de permisos de residencia y trabajo según los sectores productivos y las Comunidades Autónomas receptoras. De 1993 a 1999 el contingente se aplicó con una media anual de 40.000 trabajadores inmigrantes.

Durante este período se crean las Oficinas de Extranjeros (1991), la Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales (1991), la Comisión Interministerial de Extranjería (1992), La necesidad de desarrollar la dimensión de integración dentro de la política de inmigración propicia la aprobación del primer Plan para la Integración Social de Inmigrantes (1994) que incorpora la creación el Foro para la Integración Social de Inmigrantes⁸ y el Observatorio Permanente de la Inmigración.

En resumen podemos apreciar que, pese a la estabilidad el marco regulatorio, la dinámica del fenómeno de la inmigración obliga a las Administraciones públicas a arbitrar nuevos mecanismos *ad hoc* que intentan gestionar de una manera más adecuada esta materia. Hasta principio de los años noventa no se aborda el problema desde la perspectiva de la inmigración, y hay que esperar una década desde la aprobación de la ley de extranjería para que se incorpore la dimensión de integración en la política de inmigración española.

2. PERIODO 1996-2004: CONTINUISMO E INESTABILIDAD EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Con el triunfo del Partido Popular en las elecciones legislativas de marzo de 1996 se inicia un nuevo periodo en la política de inmigración. Un período marcado por dos etapas claramente diferenciadas: una primera desde marzo de 1996 hasta el verano de 1999 donde se mantuvo la continuidad de las políticas implementadas por los gobiernos socialistas de Felipe González; y una segunda (1999-2004) marcada por un múltiple cambio legislativo en dicha materia.

Desde mediados de los años noventa se produce un fortalecimiento de las redes de política en este campo, esto es, se potencia la participación de los agentes sociales en el proceso de toma de decisiones y en su gestión; se diversifican los objetivos de la política de inmigración, dándole un mayor énfasis a la integración y la ampliación de derechos. Además, comienzan a florecer los conflictos y contradicciones entre distintos niveles de gobierno ocasionados por el desarrollo del Estado Autonómico y la descoordinación entre los gobiernos central, autonómico y local.

En el periodo 1996-1999, el gobierno en minoría presidido por José María Aznar hereda un nuevo reglamento de extranjería, el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero que introduce por vez primera el permiso de residencia permanente y reguló el derecho a la reagrupación familiar. Además, su disposición transitoria tercera abría un tercer proceso de regularización: 24.691 inmigrantes irregulares fueron regularizados, distribuyéndose la

⁸ Desarrollado por el Real Decreto 490/1995

concesión de permisos como sigue: permiso de trabajo y residencia (17.676) y permiso de residencia (7.015).

La inclusión de la inmigración en la agenda de los actores políticos y sociales y la cercanía de las elecciones generales de año 2000⁹, marca el inicio de la segunda etapa: la aprobación en menos de un año de dos leyes: la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero y la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. Dos iniciativas políticas marcadas por enfoques estratégicos diferentes, la primera tendía a aproximar la brecha entre los derechos de los españoles y los derechos de los inmigrantes, y la segunda, mantenía la apuesta por las dimensiones de admisión y control dentro de la política de inmigración.

La LO/4/2000, reconoce, aunque tímidamente, la competencia autonómica y local en materia de integración social y laboral de los inmigrantes cuando en su art. 8 plantea la “adecuada coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas con competencia sobre la integración” A partir, de entonces se ha producido la paradoja de una competencia exclusiva del Estado, que en su desarrollo, depende de las actuaciones básicas en materia de integración que implementen las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales. La nueva Ley 8/2000 condicionaba algunos de los derechos reconocidos a los extranjeros a su estatus legal, son los casos del derecho de asociación (art. 7.2) y el derecho de reunión (art. 7.1). Por el contrario, 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 dos años en territorio español y el desarrollo de una actividad económica.

El cambio legislativo abrió un nuevo proceso de regularización, el cuarto desde 1985, que inicialmente comprendía del 22 de febrero al 28 de abril pero finalmente fue ampliado a cuatro meses, en este proceso fueron regularizados 183.000 inmigrantes¹⁰

Y tras la aprobación de la Ley Orgánica 8/2000 se inicia el quinto proceso de regularización basado en el arraigo, contenido en el artículo 31.4 de la LO 4/2000 y se desarrolla de acuerdo a la nueva redacción establecida en la LO 8/2000. Se presentaron 350.000 solicitudes de las que aproximadamente la mitad solicitaban autorización para trabajar. El resultado del procedimiento de arraigo regularizó a 218.285 inmigrantes. Dos procesos en apenas un año que convirtió en legales a casi medio millón de inmigrantes. En relación al control de los flujos migratorios destacan los acuerdos suscritos por España con Ecuador (2001), Colombia (2001), República Dominicana (2001), Rumania (2002), Polonia (2002) y Bulgaria (2003) con el objetivo de regular y ordenar los flujos migratorios laborales. Por esta fecha, eran 16 los Convenio bilaterales en materia de readmisión suscritos por España

⁹ El incremento de la percepción social de la inmigración como problema público y su incorporación en la agenda política, hace que la inmigración entre con fuerza como eje del debate político, así, la Ley Orgánica 4/2000 fue aprobada por la mayoría parlamentaria opuesta a las tesis del Partido Popular que era entonces el grupo mayoritario en minoría parlamentaria, y con posterioridad la Ley Orgánica 8/2000, fue aprobada por la mayoría absoluta que ostentaba el nuevo gobierno de Aznar.

¹⁰ “El gobierno rechaza 41.500 de las 244.000 peticiones de regularización”, véase *El País*, 24/10/2000.

con la finalidad del control de la inmigración a través de la expulsión de los extranjeros en situación irregular y la agilización del retorno y las devoluciones a los países de origen.

En septiembre de 2003, se realiza otra modificación del marco legal con la aprobación de la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, que incluye modificaciones sobre violencia de género, seguridad ciudadana y la integración social de los inmigrantes. Pero esta no fue la última reforma: la Ley Orgánica 14/2003¹¹, de 20 de noviembre modificó la anterior. Se pretendía que los mecanismos de deportación y retorno fueran más efectivos, legitimó los centros de detención para inmigrantes, amplió las competencias de la policía, obligó a las compañías aéreas a informar sobre sus pasajeros y a colaborar en el control de fronteras y limitó los derechos de reagrupación familiar.

Además, permitió la expulsión del territorio nacional y por la vía de urgencia de todos aquellos inmigrantes sospechosos de ser peligrosos para la seguridad. Este marco legal puede suponer, la restricción los derechos de los inmigrantes irregulares al condicionar el acceso a servicios sanitarios y educativos al registro en el Padrón Municipal, cuyos datos, pueden ser solicitados a los ayuntamientos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. De esta forma implicó a los gobiernos locales en el control de la inmigración irregular.

Aunque la inmigración se mantuvo como uno de los principales temas de preocupación de los españoles, en la campaña electoral de las elecciones previstas para el 14 de marzo de 2004, su visibilidad se vio opacada por el debate sobre la presencia de tropas españolas en la guerra de Irak y los terribles atentados terroristas del 11 de marzo.

3. PERIODO 2004-2010: DE LOS SÍMBOLOS A LA CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN.

Con el cambio de gobierno en las elecciones generales de marzo de 2004, y si nos atenemos a las propuestas electorales del PSOE, daba la impresión de que podría producirse un giro radical en la política de inmigración. Pero la realidad fue otra, se mantuvo el marco legal anterior en su primer mandato (2004-2008). El gobierno se proponía como objetivos fundamentales: gestionar los flujos migratorios ordenadamente de tal forma que todas las personas que quisieran venir a nuestro país pudieran hacerlo de acuerdo a las necesidades de nuestro mercado de trabajo, potenciar las políticas de cooperación con los países emisores y desarrollar la dimensión de integración de la inmigración.

¹¹ La aprobación de la LO 14/2003 significó la aproximación de los dos principales partidos políticos en materia de inmigración, esto es, el grupo popular en el Congreso de los Diputados aceptó varias enmiendas del Grupo Socialista con respecto a: otorgar visados de tres meses para la búsqueda de trabajo limitado a algunos sectores de actividad, mayores garantías en el acceso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los datos del padrón, catálogo de derechos y deberes en Centros de Internamiento, la creación del Observatorio de la Xenofobia y el Racismo, mayor cooperación con las comunidades autónomas, adecuación de la administración exterior, y la mejora de las condiciones para la reagrupación familiar.

La lucha contra la inmigración irregular se mantiene como una prioridad y el control de fronteras se refuerza, de ahí el desarrollo del Programa Ulises en el Estrecho, de operaciones como RIO, la implantación del SIVE (Sistema Intensivo de Vigilancia Exterior) en el Estrecho y Canarias, la construcción de la valla fronteriza en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y el endurecimiento de las sanciones a los traficantes de personas. Por tanto, el control de flujos y la lucha contra la inmigración irregular se mantienen como objetivos prioritarios de la política española.

La integración ha sido uno de los símbolos de la nueva política de inmigración, responsabilidad compartida por los tres niveles de Administración pública: central, autonómico y local. Se pretende que el principio de integración, concebido como un proceso dirigido a conseguir la gradual incorporación y participación de los inmigrantes con residencia legal en España en la vida económica y social en un clima de respeto y participación, sea una dimensión tan importante como las que se dirigen a controlar la irregularidad y gestionar los flujos de inmigración legal.

Se crea el Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo y el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, órgano colegiado de consulta, información y asesoramiento dependiente de la Dirección General de Integración de Inmigrantes, que cuenta con una Comisión Permanente y varias Comisiones de Trabajo. Dentro de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración también se encuentran otros órganos colegiados como el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Observatorio Permanente de la Inmigración y la Comisión Interministerial de Extranjería.

El Consejo Superior de Política de Inmigración, es el órgano colegiado de coordinación y cooperación entre la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales en las actuaciones con incidencia en la política de integración de los inmigrantes. Este Consejo es el que gestiona el Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes y el refuerzo educativo. También, se aprobó el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración con un presupuesto de 2.000 millones de euros para el período 2006- 2009.

Otras actuaciones llevadas a cabo en esta etapa son la firma con 20 países extracomunitarios de acuerdos de repatriación de emigrantes que son imprescindibles para aplicar la nueva directiva europea de expulsión de inmigrantes ilegales. También ha dirigido sus esfuerzos hacia un polo de expulsión como es el África subsahariana al implementar dos Planes África (2006-2008 y 2009.2012) y la firma de convenios bilaterales para que los inmigrantes de dichos países puedan ejercer el derecho al voto en las elecciones locales de 2011.

Por otra parte, el debate suscitado en torno al número de inmigrantes ilegales que había en nuestro país, propició que el nuevo gobierno iniciara en febrero de 2005 el sexto periodo extraordinario de regularización de trabajadores extranjeros en situación irregular en España. Dicho proceso, presente en la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto

2393/2004 de aprobación del Reglamento de la LO 14/2003¹², que según el gobierno tenía como objetivo reducir la bolsa de extranjeros ilegales que se estimaba en 800.000 y la lucha con la economía informal. Con esta regularización casi 600.000 inmigrantes adquirieron el estatus de legalidad.

Una nueva dificultad en la gestión de la inmigración aparece con el proceso de aprobación de los nuevos estatutos de autonomía iniciado en 2006, el nuevo mapa competencial autonómico fragmenta aun más las política de inmigración. De esta forma, la mayor parte de las CCAA han adoptado planes de integración de inmigrantes y también empiezan a diseñarse planes locales de integración. Una realidad que muestra la necesidad de la gobernanza multinivel en España y la urgencia de reforzar los mecanismos de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones públicas.

¹² El 30 de diciembre de 2004, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, aprobó el Real Decreto 2393/2004, que se publicó en el BOE el 7 de enero de 2005.

C. CORRIENTE POLÍTICA

1. PERIODO 1980-1995: EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

En este período comienza el proceso de europeización de las políticas públicas en España con su integración en las Comunidades Europeas (1986) y abre una ventana de oportunidad para la adopción de una política sobre inmigración en España. El objetivo comunitario de una Europa sin fronteras queda establecido en el Acta Única Europea de 1986. Sin embargo, esta idea se pondrá en marcha con acuerdos entre países fuera de las estructuras comunitarias, estos es, un primer grupo de países –Francia, Alemania y los Estados del Benelux– firman en 1985, en Schengen (Luxemburgo), un acuerdo para suprimir los controles en las fronteras interiores, reforzando el control de las fronteras exteriores y estableciendo una serie de medidas comunes en materia de visados, asilo y cooperación policial y judicial. Fue así cómo a partir de un acuerdo intergubernamental se conseguía avanzar hacia uno de los objetivos fundamentales de la Unión Europea.

El establecimiento efectivo de la libre circulación de personas hizo ver la necesidad de institucionalizar en el interior de la Europa comunitaria las políticas complementarias imprescindibles para el buen funcionamiento del espacio europeo sin fronteras. El Tratado de Maastricht (1993), incorpora la cooperación entre los gobiernos en los asuntos de justicia e interior, que se convierten en el objeto de un *tercer pilar*¹³ añadido a la construcción comunitaria. Esta cooperación afectaba a una serie de cuestiones consideradas de interés común, entre ellas, el control de las fronteras exteriores, la inmigración y el asilo.

Por tanto, es en este periodo es cuando aparece la corriente política supranacional que obliga a los actores políticos nacionales a ocuparse del problema migratorio, y su incorporación a la agenda gubernamental a partir de las directrices comunitarias.

2. PERIODO 1996-2004: EUROPEIZACIÓN Y ALTERNANCIA POLÍTICA

El Tratado de Ámsterdam firmado en octubre de 1997 constituye un avance importante en materia de inmigración. Pero, como tan a menudo sucede en el proceso de integración europea existe una continua tensión entre la voluntad, y la necesidad, europeísta de los líderes políticos, por una parte, y las realidades sociopolíticas nacionales por otra. El Título IV de dicho tratado incorpora los temas de la inmigración al pilar comunitario, con el objetivo de promover el establecimiento progresivo de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Este avance fue posible al establecerse un periodo transitorio de cinco años durante los cuales el método comunitario se impregna de elementos de carácter intergubernamental, además cualquier toma de decisiones sobre esta materia debía ser adoptada por unanimidad. Una vez que el Tratado de Ámsterdam entró en vigor el 1 de

¹³ El tercer pilar se regulaba en el Título VI del Tratado de la Unión Europea, y en su artículo K.1 recogía como una de las materias de interés la inmigración.

mayo de 1999 el acervo Shengen se aplicó de forma inmediata a todos los Estados miembros que participan en dicha cooperación.

El Consejo Europeo, una vez aprobado el Tratado de Ámsterdam, decidió utilizar las nuevas posibilidades que éste ofrecía y se reunió en Tampere, el 15 y 16 de octubre de 1999, con un orden del día dedicado exclusivamente a los asuntos de justicia e interior. La Cumbre de Tampere creó lo que se conoce como "el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia". Se ratificó este objetivo como una prioridad de la Unión, y se dieron una serie de orientaciones para convertir las decisiones tomadas en Ámsterdam en un mandato concreto de actuación. Esto incluye las directrices para establecer una política común de inmigración y asilo y los elementos que ésta deberá tener en cuenta.

El texto redactado en Tampere empieza recordando los principios sobre los cuales se fundamenta la Unión Europea y su objetivo primero, la libertad. Esta libertad, dice, incluye el derecho a circular libremente por todo su territorio, y pide que tal cosa se pueda hacer en condiciones de seguridad y de justicia accesibles a todo el mundo (todos los que residen a la Unión Europea). El punto 3 de las Conclusiones dice que "esta libertad no debería considerarse dominio exclusivo de los ciudadanos de la Unión. Su propia existencia ejerce un poder de atracción para muchos otros ciudadanos de todo el mundo que no pueden gozar de la libertad que los ciudadanos de la Unión dan por descontada. Sería, además, contrario a las tradiciones europeas negar esta libertad a aquellas personas a las que sus circunstancias conducen justificadamente a intentar acceder a nuestro territorio". En 2002 se presentó el Libro Verde sobre política comunitaria de retorno de los residentes ilegales.

En cuanto a los actores políticos la inmigración se convierte en un eje fundamental del debate político, y entra a partir del año 2000 en los programas electorales de los principales partidos políticos. El disenso en materia de inmigración ha sido la nota predominante desde entonces en el panorama político.

3. PERIODO 2004-2010: ALTERNANCIA POLÍTICA, CONTINUIDAD Y CAMBIO.

Aunque con el cambio de gobierno de marzo de 2004, se produce la cuarta alternancia política en la reciente democracia española, la política de inmigración mantiene una dinámica continuista, es mas, esta se ve influenciada en este periodo por la necesidad de su adaptación a las normas de derecho comunitario de inmigración, entre ellas tenemos, la Directiva 2003/109/CE, de 25 de noviembre de Residentes de Larga Duración, la Directiva de estudiantes, la Directiva 2003/110/CE, de 25 de noviembre de tránsito y repatriación aérea, la Directiva 2005/71/CE de 12 de octubre de investigadores, la Directiva 2004/811/CE de 29 de abril de 2004 sobre la autorización de residencia a las víctimas de trata de seres humanos, o la ya pactada y luego publicada Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de retorno.

Además, la política comunitaria de inmigración tiene continuidad en una segunda etapa bajo el Programa de la Haya. El 4 y 5 de noviembre de 2004 fue aprobada en el Consejo

Europeo de Bruselas, y sus conclusiones recogen las líneas estratégicas y los objetivos prioritarios para el periodo 2005-2009.¹⁴ El Parlamento Europeo en su recomendación al Consejo lamentaba que los progresos en el ámbito de la inmigración y el asilo se hubieran centrado en la repatriación de la inmigración ilegal y no a favor de la integración de los extranjeros.

También, se debe adaptar el marco legal aprobado en el periodo anterior a la jurisprudencia constitucional (STC 236/207 y ss.), que declaraba inconstitucional algunos preceptos de la LO 8/2000, y a la necesidad de ajustar el mismo a los nuevos Estatutos de Autonomía que incluyen competencias sobre autorizaciones de trabajo o sobre aspectos como la integración (véase los casos de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Aragón).

A principios de 2005 se produjo una crisis en Bruselas por el proceso de regularización que se iba a desarrollar en España, por ejemplo el ministro alemán expuso su enfado y dijo que era inaceptable y que nuestro país debería haber consultado con los otros Estados miembros, también expresaron sus puntos de vista en ese sentido los Países Bajos y Francia. A partir de entonces se exige el diseño de un mecanismo de información mutua antes de que cualquier Estado miembro tome una decisión sobre esta materia.

Por otra parte, el fenómeno de la inmigración se hace cada vez más visible, y la inmigración se sitúa por primera vez como el tema más citado entre los tres principales problemas (59% en el barómetro del CIS de septiembre de 2006). De esta forma, la preocupación por la inmigración se intensifica a partir de 2005 con el proceso de regularización de inmigrantes, y tras los incidentes de las vallas de Ceuta y Melilla, En efecto, “la propia cobertura de los medios de los Barómetros del CIS y, sobre todo, los titulares destacando la escalada de puestos de la inmigración entre los principales problemas del país probablemente han contribuido a consolidar su posición en los lugares de cabeza” (Méndez, 2007: 9)

¹⁴ Se puede consultar en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *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 final, de 10 de mayo de 2005.

CONCLUSIONES

La dinámica de la política de inmigración en España puede enmarcarse en un estilo caótico de toma de decisiones tal como propone Kingdon en su modelo de corrientes múltiples. Las ventanas de oportunidad se han abierto tres veces en durante los años 1980-2010: la primera ventana se abre en 1985 y proviene de la corriente política supranacional, derivada del proceso de integración española en la Unión Europea. La segunda ventana de oportunidad se abre por la convergencia tanto de la corriente de política como de la corriente de problemas, la primera se origina por los cambios en la mayorías parlamentarias que genera las elecciones legislativas del 2000 y se materializan con la aprobación de la LO 4/2000 y su posterior modificación por la Ley 8/2000. La segunda se abre por el incremento en la percepción social de problema de la inmigración. La tercera ventana de oportunidad se abre en 2009 y vuelve a estar marcada por la influencia de un factor exógeno: las directivas comunitarias sobre inmigración y asilo. Las modificaciones a la ley de extranjería, llevadas a cabo en 2003, las enmarco dentro del enfoque institucional (procesal) de políticas públicas cuando las leyes aprobadas son revisadas por sentencias del poder judicial.¹⁵

En lo que llevamos de siglo XXI se ha producido un giro radical tanto normativo como sociológico en el fenómeno de la inmigración, esto cambios tan intensos y drásticos nos muestran una dinámica de inestabilidad en la política de inmigración en España. Se han aprobado cinco leyes orgánicas en el período analizado, (dos en el 2000; dos en 2003 y una 2009), dos reglamentos generales de desarrollo de la ley (2001 y 2004), dos procesos extraordinarios de regularización con casi 800.000 inmigrantes legalizados y más de un millón de inmigrantes ilegales en espera de regularización o expulsión.

Por otra parte, la mayor parte de la inmigración irregular trabaja en la economía sumergida, donde España tiene el dudoso honor de ocupar el primer lugar del ranking europeo en este aspecto. Además, es un dato objetivo que el mayor flujo de inmigración irregular entra con visado de turista, por nuestras fronteras terrestres o aéreas, con la intención de permanecer en nuestro país al igual que lo han hecho la mayoría de los inmigrantes que han entrado vía el sistema de contingentes. Elementos más que suficientes para catalogar de reactiva nuestra política de inmigración que ha estado marcada por un estilo caótico de toma de decisiones.

Estoy de acuerdo con Sánchez (2008: 112) que “el discurso sobre la inmigración es una producción discursiva mayoritariamente de control de las acciones puestas en marcha por el Gobierno y cuando el debate llega al Pleno del Congreso de los Diputados lo hace con tintes críticos y sobre la base de los temas mas conflictivos, manteniendo la crítica y las reacciones negativas de la opinión pública”.

La mayoría de los estudios realizados sobre el futuro de la población, tanto en España, como en la Unión Europea, indican que el futuro envejecimiento de la población deberá ser compensado por la entrada de inmigrantes. Además, en España, en este ámbito

¹⁵ Para ampliar sobre la teoría institucional se puede consultar Guy Peters (1999)

demográfico, existe un problema añadido, y es, que el sistema de reparto utilizado para financiar las prestaciones sociales corre un grave peligro por el envejecimiento de la población como auguran todas las proyecciones demográficas realizadas.

Y es que la política de inmigración han primado las dimensiones de admisión y control, centrándose en adecuar la gestión del flujo migratorio para evitar el *efecto llamada* y la saturación de un determinado umbral de acogida. Se ha llegado a restringir el ejercicio de algunos derechos fundamentales a los inmigrantes irregulares o dificultándoselo a los regulares. Son muchos datos los que reflejan la ineficacia actual en la expulsión de los irregulares y de los que devienen en irregulares, que da pie a una paradoja jurídica: los inmigrantes sin papeles aspiran al menos a tener la orden de expulsión porque acredita su visibilidad y por tanto, no se llega a poner en práctica la expulsión en un 80% de los casos.

Tan sólo deseo que se hagan realidad las recomendaciones del Parlamento Europeo al Consejo Europeo y al Consejo (2004) que deberían cumplirse los siguientes objetivos:

- Establecer una política de inmigración coherente con el fin de desarrollar flujos legales de migración.
- Responder a los mayores retos demográficos y económicos a los que actualmente se enfrenta la Unión., teniendo en cuenta la capacidad de acogida de los Estados miembros.
- Reconocer que los inmigrantes no son solo una fuente de mano de obra temporal y considerar su aportación a largo plazo a nuestras sociedades.
- Apoyar su integración social, cultural y política.
- Recoger en las decisiones y en las decisiones marco todas las disposiciones que figuran en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990.
- Establecer un marco coherente de cooperación internacional con los países de origen.

Estoy de acuerdo con Giddens (2007: 170) cuando plantea que

“No será posible poner freno a toda la inmigración ilegal, pero hay esperanza en que pueda controlarse. La gestión de fronteras es una vía para ello. Aunque cuanto más estricta sea, más probable es que comporte trágicas penalidades o incluso la muerte para quienes tratan de entrar ilegalmente en un país [...] Lo que suceda en el norte de África y Oriente Medio, o en países como Ucrania, Moldavia y Bielorrusia, tendrá innegablemente consecuencias a medio y largo plazo en cuanto a las presiones migratorias sobre la UE.”

A mi juicio, las políticas de inmigración deben ser proactivas, esto es, anticiparse a la dinámica del fenómeno e intentar potenciar las ventajas de la inmigración (diversidad cultural, mejora de la pirámide demográfica, impacto positivo en la tasa de natalidad, factor dinamizador del mercado laboral) y aminorar sus amenazas (creación de guetos, problemas de inseguridad derivados del aumento de la inmigración ilegal e irregular, tensión en los servicios públicos). Soy consciente de que las soluciones mágicas no existen y que sin un pacto de Estado en materia de inmigración seguiremos discutiendo sin llegar a ninguna parte sobre el significado del *efecto llamada*, del umbral de saturación o sobre si debemos ser más o menos solidarios. Las democracias se consolidan no sólo por ser cada día más inclusivas, sino también por respetar las reglas del juego que la sustentan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] **AGUILAR, Luis F.** Problemas públicos y agenda de gobierno. México, 1996, Porrúa.
- [2] **AJA, Eliseo** (coord.) *La nueva regulación de la inmigración en España*. Valencia. 2010. Ed.: Tirant Lo Blanch.
- [3] **AJA, Eliseo y Arango, J.** (eds.) *Veinte años de inmigración en España. Perspectiva jurídica y sociológica*. Barcelona. 2006. Fundación CIDOB.
- [4] **ARAGÓN, R. y CHOZAS, J.** “La regularización de inmigrantes durante 1991-1992”, *Informes y Estudios*. Madrid. 1993. MTSS.
- [5] **ARANGO, J. y BALDWIN, M.** (eds.) *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. Londres. 1999. Frank Cass.
- [6] **BAUMGARTNER, F. R. y JONES, B. D.** *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago. 1993. The University of Chicago Press.
- [7] **CHAQUETS, Laura** (2004), *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS
- [8] **CONEJERO, Enrique y Alfonso ORTEGA** (Dirs.). *Inmigración, mediación cultural y participación ciudadana*. Alicante, 2010. ECU.
- [9] **DELGADO, Leticia.** “La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional, en *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, GRAU, Mireia y Araceli MATEO (eds), Valencia. 2002. Tirant Lo Blanch, pp. 95-135.
- [10] **DÍEZ Nicolás, J.** *Las dos caras de la inmigración*, Madrid. 2005. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- [11] **GONZÁLEZ, Carmen.** “El análisis de la opinión pública sobre la inmigración. El caso español”, *4º Congreso sobre la inmigración en España*, Girona. 2004.
- [12] **GIDDENS, Anthony.** *Europa en la era global*. Barcelona. 2007. Paidós.
- [13] **GUY PETERS, B.** *El nuevo institucionalismo*. Barcelona. 1999. Gedisa
- [14] **HAMMAR, T.** *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge. 1985. Cambridge University Press,
- [15] **IZQUIERDO, A.** “Cambios en la inmigración a resueltas de la política restrictiva del gobierno español”, *Working Paper* 109. San Diego: Center for Comparative Immigration Studies. 2004. University of California.
- [16] **IZQUIERDO, A.** *La inmigración inesperada*, Madrid. 1996. Trotta.
- [17] **IZQUIERDO, A.** “The EC and Spanish immigration policy”, en *Spain and EC Membership Evaluated*, Almancha, A. (ed.), Londres 1993. Pinter Publishers, pp. 293-301.

- [18] **KINGDON, J. W.** *Agendas, Alternative and Public Policies*. New York.1995. Harper Collins Collage Publisher.
- [19] **LUCAS, Javier de** “Políticas de inmigración: 30 propuestas”. *Clave de Razón Práctica*, 121, 2002. pp. 32-36.
- [20] **MASSEY, D.S.** et al. “Theories of international migration: A review and appraisal”. *Population and Development Review* 19, 1993. pp. 431-466.
- [21] **MÉNDEZ, Mónica.** “Actitudes de los españoles sobre la inmigración y los inmigrantes. Ponencia presentada en el Foro de Inmigración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.2007.
- [22] **Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.** *Opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia*, Madrid.2007.
- [23] **PARSONS, Wayne.** *Public Policy*. Cheltenham. 1995. Edgar Elgar
- [24] **SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard.** “Democratización, dimensiones del conflicto y políticas públicas en España”, en *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Subirats, Joan y Gomà, Ricard (ed.), Barcelona. 1998. Ariel, pp.13-20.
- [25] **PÉREZ, Víctor, ÁLVAREZ, Berta y GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen.** “España ante la inmigración”, Colección Estudios sociales nº 8, Barcelona.2001. Fundación La Caixa.
- [26] **SABATIER, Paul. A. y JENKINS-SMITH, H.** *Policy Change and Learnig*. Boulder: Westview Press.
- [27] **SÁNCHEZ MONTIJANO, Elena.** “La politización de la inmigración en España”, en El discurso político en torno a la inmigración en España y la Unión Europea, ZAPATA-BARRERO, Ricard, GONZÁLEZ, Elisabet y SÁNCHEZ MONTIJANO, Elena, Madrid: 2008. Ministerio de Trabajo e Inmigración, pp. 81-116.
- [28] **TORCAI, M., MORALES, L. y PÉREZ-NIEVAS, S.***España: sociedad y política en perspectiva comparada*, Valencia. 2005. Tirant Lo Blanch.
- [29] **ZAPATA BARRERO, Ricard** “Utopía, fronteras y movilidad humana”. *Claves de Razón Práctica* 185,2008. pp. 28-36.
- [30] **ZAPATA-BARRERO, Richard.** *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid. 2004. Síntesis.
- [31] **ZAPATA-BARRERO, Ricard, GONZÁLEZ, Elisabet y SÁNCHEZ, Elena.** *El discurso político en torno a la inmigración en España y la Unión Europea*, Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración. Madrid. 2008. Ministerio de Trabajo.