

El Colegio de México

Centro de Estudios Internacionales

**LA EUROPEIZACIÓN DE LA AGENDA NACIONAL ESPAÑOLA EN
MATERIA DE INMIGRACIÓN ENTRE 1986 Y 2004**

Tesis que para obtener el título de Licenciado en Política y Administración
Pública presenta:

Roberto Campos Ruiz

México, D.F., enero de 2011.

A mis padres, Adriana y Roberto.

A mis hermanos, Liliana y Rodrigo

Por su cariño y apoyo incondicional, muchas gracias.

DEDICATORIA

A María del Carmen Pardo por su apoyo, lectura crítica y cuidadosa de cada uno de los borradores de esta tesis.

A mis profesores y compañeros de El Colegio de México por el privilegio y la alegría de haber compartido tres años y medio juntos.

A Raúl Beltrán, Natalia Rivera, Ámbar Varela, Francisco Bezares, Talía Pedraza, Rebeca Meléndez, Mariana Becerril y Miguel Tovar por haber hecho mi experiencia universitaria un tiempo espléndido y de mucho aprendizaje. Agradezco, además, a Mauricio Dussauge por su constante consejo y a José Sosa por su entrañable guía.

A Marek Grzeszczyk, Burcu Esame, Marja Östlund, Emelie Sundkvist, Bora Boynuince, Alexis Rodríguez y Torben Müller por todo lo que caminamos juntos entre risas y experiencias magníficas.

A Aura Álvarez, Julieta Falcón, Rodrigo Vega, Jorge Martínez, Irving Rivas, Armando Rosales, Laura Eroza, Fabiola Valdéz, Enrique Romero, Mariana Domínguez, Sandra Aguilar, Héctor Sanroman, Abraham Nahmad, Luis Arellano y Esperanza Lara por su energía, alegría, paciencia y gran amistad.

A Carla González, Ozeylah Maral y Kasia Cykowska por ser mis consejeras aquí, allá, siempre.

ÍNDICE

Introducción	1
1. El establecimiento de la agenda	5
1.1. La atención de los problemas públicos	8
1.2. La definición de los problemas públicos	10
2. La definición de la inmigración y sus instrumentos	13
2.1. Admisión y control de flujos migratorios	14
2.2. Integración social	16
2.3. La prevención de la inmigración	18
3. La europeización de las políticas públicas	21
3.1. Los ámbitos de Europeización	26
3.2. Mecanismos de Europeización	30
Capítulo 1. La evolución de la cooperación europea en el ámbito de la inmigración entre 1986 y 1999	32
Introducción	33
1. Causas y estímulos para la cooperación	34
1.1. Europa y la inmigración como problema	34
1.2. El mercado único	38
2. De la cooperación intergubernamental a la comunitarización de la política de inmigración	41
2.1. El ímpetu por la cooperación	41
2.2. El grupo Schengen	42
2.3. El Grupo Ad hoc sobre inmigración	45
3. Tratado de Maastricht: la institucionalización de la cooperación intergubernamental	46
4. Los escasos resultados de Maastricht	48
5. Hacia un enfoque inclusivo de la inmigración	50
6. El Tratado de Ámsterdam	51
7. Los problemas de Ámsterdam	55
Conclusiones	58
Capítulo 2. La política de inmigración española: la agenda gubernamental	60
Introducción	61
1. España y el fenómeno de la inmigración	62
2. La agenda gubernamental: la Ley de extranjería 7/1985	66
3. España, guardián de la frontera sur europea: la influencia de la	72

cooperación europea	
3.1. Reintroducción de visados	72
3.1.1. El Mágreb	72
3.1.2. Iberoamérica	75
3.2. Cambios en la política de asilo y refugio	76
4. Más allá del control y de la vigilancia fronteriza	78
4.1. Procesos de regularización	81
4.2. El sistema de cuotas	86
4.3. Los inicios de la dimensión integradora: expansión de derechos	87
4.4. Acuerdos bilaterales para la inmigración económica	90
Conclusiones	92
Capítulo 3. El Consejo Europeo de Tampere: hacia la creación de una política común de inmigración	94
Introducción	95
1. Las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere	95
2. El contexto del programa de Tampere	96
3. La agenda de Tampere	100
3.1. Fronteras exteriores	100
3.2. Migración irregular	102
3.3. Migración legal	104
3.4. Inmigración e integración	107
3.5. Migración y cooperación al desarrollo	114
4. Comentarios respecto al desarrollo de la agenda de Tampere	115
Conclusiones	117
Capítulo 4. La inmigración en la agenda sistémica y en el discurso electoral entre 1999 y 2004	120
Introducción	120
1. La entrada de la inmigración en la agenda sistémica española	121
1.1. El Ejido y Lorca	124
1.2. La llegada de inmigrantes en pateras a las costas españolas	126
2. El proceso de reforma de la Ley 7/1985: hacia un nuevo marco para la inmigración	128
3. La reforma a la Ley 4/2000: vuelve lo viejo	137
4. El Plan Greco	141
5. Las asociaciones de inmigrantes, de los sindicatos y de los empresarios en la política de inmigración	143
6. Hacia una Ley más restrictiva	146
7. La política de inmigración y el ámbito exterior	149

8. Panorama general de la política española de inmigración de 2004 a 2010	154
Conclusiones	156
Conclusiones	158
Bibliografía	178

Introducción

“...Europa: donde comienzan y terminan todos
los dolores de cabeza de España...”

José Ortega y Gasset

España ha tenido un comportamiento político, económico, social y cultural peculiar respecto a las tendencias dominantes en los países que en la actualidad conforman a la Unión Europea. En ocasiones este comportamiento diferenciado se percibió como un retraso respecto al movimiento modernizador de occidente. De ahí que Gaspar Melchor de Jovellanos en su momento y José Ortega y Gasset, más tarde, propugnaran por la *europeización* de España.¹

¹ *Europeizar* era todo un programa político que fracasó durante la Monarquía de Alfonso XIII, que volvió a fracasar en la República para triunfar definitivamente con la transición y en el reinado de Juan Carlos I. El deseo de europeizar España, es decir, de modernizarla y “elevationarla” a la altura de los tiempos fue, no tanto un elemento más del proyecto político de la España contemporánea, sino su núcleo central. Europeizar era modernizar y modernizar era cambiar. Ese cambio, por medio de la europeización, fue de hecho el eslogan con el que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) obtuvo su primer y rotundo triunfo en 1982 (Véase Charles Powell e Ignacio Torreblanca, *Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2005, y las introducciones de Francesc Morata, “El proceso de europeización y España” y Charles Powell “La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea (1957-1986)” en F. Morata y G. Mateo (eds.), *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2007.

Esto se traducía en una falta de sintonía de España con Europa. Sin embargo, en las últimas décadas es común señalar que ha habido una ruptura con esa tradición. En el origen de este quiebre y de una mayor interconexión se encuentran procesos cuyo alcance geográfico excede el mismo continente europeo, como lo es la globalización, y otros típicamente europeos como el proceso de integración supranacional. De hecho, el fin del aislamiento se asocia con la adhesión de España a la Comunidad Europea (CE) después de su transición a la democracia.

En efecto, la Unión Europea (UE) se ha convertido en el principal centro de producción de políticas públicas que abarcan casi todos los ámbitos de intervención hasta el punto de que actualmente se sostiene que una parte sustancial de la legislación de los Estados miembros es de inspiración europea.² En ocasiones la Unión actúa de forma casi exclusiva (moneda, comercio exterior o competencia). No obstante, en la mayor parte de los casos lo hace junto a los Estados miembros, incluidas las regiones y los entes locales (medio ambiente, cohesión, agricultura y pesca, investigación, cooperación al desarrollo, etc.).

El presupuesto comunitario, a pesar de su exigüidad, constituye la principal fuente de financiación del desarrollo regional, de la agricultura y la pesca de los Estados miembros y contribuye decisivamente al progreso científico y tecnológico. Además, a pesar de las reticencias de algunos de sus miembros, la UE comenzó a desplegar políticas en asuntos de Justicia e Interior con el objetivo de dar respuesta a fenómenos globales como el terrorismo, la delincuencia organizada y la inmigración.

² En la "Introducción" de Federico Steinberg, Sonia Piedrahita e Ignacio Torreblanca, *Veinte años de España en la Unión Europea (1986-2006)*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2006.

En estas condiciones Francesc Morata afirma que, en definitiva, desde finales de los años ochenta, tanto la economía, como la sociedad y la política española se han europeizado.³ De hecho, el protagonismo creciente de la UE ha conducido a lo que, en general, se percibe como una pérdida de autonomía de los Estados europeos sobre las políticas públicas, por lo que ahora es común referirse a la “europeización” del proceso de las políticas en los Estados nacionales.

La política de inmigración española no ha escapado de esta tendencia. La inmigración, de hecho, no es una política que tenga al Estado-nación y sus decisiones como foco exclusivo y principal de explicación y organización, pues este fenómeno es un problema que desborda la capacidad y las fronteras jurisdiccionales de los Estados en presencia de la Unión Europea, debido al libre movimiento de personas. En este sentido se sostiene la hipótesis de que la política española de inmigración refleja la influencia de Europea en forma de *europeización* y transferencia de agendas de gobierno, definiciones de problemas públicos y opciones de política. Su huella es indeleble, es un legado que forma parte de la misma en el presente y lo seguirá siendo el futuro.

En esta tesis se estudiará en qué medida la Unión Europea ha incidido en la política pública española respecto a un fenómeno que en los últimos veinticinco años adquirió por varios motivos la categoría de problema: la inmigración. Se abordará un tema clásico de los estudios de políticas públicas: los procesos de formación de la agenda, la definición del problema y sus alternativas de acción aplicado al estudio de la inmigración a España de personas provenientes de países ajenos a la UE.

³ F. Morata (ed.), *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, CIDOB-IUEE, 2007, p.4.

En términos de relación causal, la variable independiente es el proceso de creación de una política de inmigración a nivel europeo, mientras que la variable dependiente es la política de inmigración española. Tanto una como la otra muestran un comportamiento dinámico, es decir, varían en sus características a lo largo del tiempo. Por lo que se refiere a la dimensión europea, el principal proceso a tener en cuenta es la progresiva incorporación de la inmigración en la agenda de las instituciones comunitarias. En lo que respecta a la dimensión interna, el proceso objeto de análisis es la influencia europea en la política española de inmigración: la entrada del tema en las agendas gubernamental y sistémica, y la evolución de la propia política española de inmigración.

El evento histórico que permite relacionar ambas dimensiones de análisis es la formalización de la adhesión de España a las Comunidades Europeas en enero de 1986. El ámbito temporal de estudio para el caso español abarca desde 1985 hasta el año 2004, año en que concluyó la primera fase de construcción de la política europea de inmigración.

A continuación se dedicarán unas páginas a explicar lo que se entiende por formación de la agenda en los estudios de políticas públicas. Después se planteará y explorará el significado del concepto “europeización” para aplicarlo al estudio de la formación de la agenda y a la política pública objeto de estudio. Más que una teoría, la europeización sigue siendo un concepto con múltiples ramificaciones y puntos de

incertidumbre.⁴ De ahí el interés de poner a prueba su potencial explicativo, estudiar qué es europeizado o no, y qué mecanismos de europeización existen en el caso español.

* * *

1. El establecimiento de la agenda

Toda política pública experimenta en la práctica un desarrollo que los estudios de política pública han denominado “proceso de la política” (*policy process*).⁵ Tal proceso está constituido por diversas fases de interacción dinámica que en su denominación y conceptualización varían de acuerdo al autor que se trate.⁶ Pero en general, todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que los elementos necesarios e interrelacionados de toda política son la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido.

Usualmente se habla de ellas como una serie de etapas a lo largo de un recorrido predeterminado, pero en términos analíticos deben entenderse como fases

⁴ Thomas Risse, James Caporaso y Maria Cowles, “Europeanization and Domestic Change: Introduction”, en su libro (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Nueva York, Cornell University Press, 2001.

⁵ L. Aguilar (ed.), en su “Estudio Introdutorio”, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 16.

⁶ Harold D. Laswell habla de un “modelo del proceso de decisión” y lo entendió como una secuencia de siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación (en *A Pre-View of Policy Sciences*, Nueva York, American Elsevier, 1971). Peter DeLeon y Garry Brewer hablan de la iniciación, estimación, selección, ejecución, evaluación y terminación (*Advine and Consent*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1988). Aaron Wildavsky y May al insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, hablan del “ciclo de la política”, cuyos momentos son la fijación de la agenda, análisis de la cuestión, ejecución, evaluación y terminación (*The Policy Cycle*, Londres, Beverly-Hills, 1977).

interrelacionadas y no cronológicas, sólo ordenadas de tal o cual modo para beneficio del entendimiento y claridad lógica. Frecuentemente la primera fase del proceso de la política comienza con la formación de la agenda que incluye la atención de los problemas públicos, la definición del problema y sus alternativas de acción. Así, el resto del proceso se entendería como parte de la solución o de hecho como la propia solución.

Tabla 1. Fases y características del proceso de la política

Etapa	Características
1. Identificación y definición problema	<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento creativo del problema. • Definición de los objetivos. • Diseño innovador de opciones. • Explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades. • Los gestores de política deben de ser conscientes de que su visión del problema es sólo una de las posibles y no tiene por qué ser siempre la más correcta. • La definición constituye un sistema de vigilancia central o mecanismo de control que incide en el éxito de todas las fases subsecuentes del análisis de políticas públicas.
2. Estimación	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación cabal de conceptos. • Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. • Examen normativo de las consecuencias probables. • Bosquejo del programa. • Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.
3. Selección	<ul style="list-style-type: none"> • Debate de las opciones posibles. • Compromisos, negociaciones y ajustes. • Reducción de la incertidumbre de las opciones. • Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión. • Decisión entre las opciones. • Asignación de la responsabilidad ejecutiva.
4. Implantación	<ul style="list-style-type: none"> • Traducción de la decisión en términos operativos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo las normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. • Modificación de las decisiones conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. • Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.
5. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. • Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.

Fuente: Elaboración propia a partir de Garry Brewer y Peter DeLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Illinois, Dorsey Press, Homewood, 1983, p. 20.

Una agenda no es más que un conjunto de “cosas que han de ser llevadas a cabo”, “que se procurarán e intentarán”, cosas en las que se “pondrá” empeño. De acuerdo a Roger Cobbs y Charles Elder, la agenda de gobierno suele entenderse como el conjunto de problemas (demandas, cuestiones y asuntos) que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción; como objetos sobre los cuales deciden que ejecutarán un paquete estratégico de acciones relacionadas consciente y específicamente con un solución u objetivo general.⁷ Su formación es un proceso eminentemente político en el que suelen competir no sólo asuntos y actores, sino también diferentes definiciones de los asuntos en liza.

El que una demanda, problema o cuestión se considere como un tema de agenda supone analíticamente dos acciones. Por un lado, (1) la decisión de prestarle atención. Esto implica preguntarse ¿qué factores inciden en que un tema adquiera y ocupe los primeros lugares en el interés gubernamental y de la sociedad en su conjunto? ¿Por qué se

⁷ Jose Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en *Foro Internacional*, 13 (1993), p. 118.

aceptó que una determinada cuestión debía ser objeto de política? Por otro lado, (2) la elaboración y selección de su definición. Esto es, delimitar la posibilidad, tipos y alcance de su solución. Los problemas no son datos a priori, sino más bien asuntos por definir: “son construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad”.⁸ Así, el modo en que se defina un problema repercute sobre los instrumentos de políticas y en resto de las etapas del proceso de las políticas.

1.1. La atención de los problemas públicos

La formación de la agenda es un proceso dinámico. Una agenda se compone de problemas que se originan y configuran en su contexto. Son asuntos que los actores políticos promueven; conflictos o necesidades que en buena medida conciernen y preocupan a los ciudadanos los cuales con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos de gobierno. De ahí que en la literatura de políticas públicas se distinga entre una agenda de los ciudadanos y una agenda del gobierno. Cada una de ellas tiene objetivos, actores, reglas de procesamiento y temporalidades distintas, aunque siempre están en constante interacción.

Esta distinción aporta una visión de la complejidad de la construcción de la agenda de gobierno. Pero también plantea dos preguntas. Primero, saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general entre los miembros de la sociedad y alcanzar la calificación de “problema

⁸ R. Cobb y C. Elder, *Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema, 1986, p. 77.

público”. Segundo, independientemente de si despertaron el reconocimiento e interés de la sociedad, cómo determinados asuntos y problemas logran obtener la atención del gobierno y políticos y funcionarios, y ser objeto de intervención.

Los tipos de agenda

La llamada *agenda sistémica* está integrada por las cuestiones que los miembros de una sociedad creen que son merecedoras de atención pública y que son asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima y prioritaria de las autoridades. Tiende a integrarse con cuestiones abstractas y globales que grandes grupos de población comparten por su formulación genérica, pero hay desacuerdo en la composición y alcance del problema, sobre sus causas y la forma de abordarlo. Son indicaciones, no definiciones, de áreas de problemas a atender. Un ejemplo de lo que se considera agenda pública en los estudios de medición de opinión pública es la respuesta ciudadana a cuál es el problema que considera más importante en un momento determinado y cuál es la orientación preferida para resolverlo.

La agenda gubernamental, en cambio, es el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de quienes toman decisiones. Tiende a ser una agenda más específica concreta y acotada que indica y define problemas precisos. Entraña un esfuerzo administrativo importante ya que el gobierno se hace cargo del asunto, por lo que suele tener un grado de estabilidad mayor que la agenda sistémica, cuyo ritmo está influido en buena medida por los medios de comunicación.

La traducción de los asuntos de la agenda gubernamental en decisiones de autoridad en las sociedades democráticas se dan en circunstancias de relativa certidumbre definidas por una arreglo institucional que asigna papeles y facultades a los diferentes actores políticos y por un conjunto de reglas de procedimientos que determina esa conversión en decisiones de autoridad.⁹

La agenda de los ciudadanos por lo general precede y determina la agenda del gobierno, pero puede ser inducida por las preocupaciones y prioridades de la agenda gubernamental o de un actor con capacidad para llevarlo al estadio de su procesamiento lo “compre” o adopte como propio. Tanto la composición como el ritmo de cambio difieren de una a otra: no todo asunto en la agenda sistémica es asunto de gobierno; tampoco todos los asuntos de gobierno son asuntos de la agenda sistémica. Pero la interacción entre ellas suele ser constante. Se esperaría que su vínculo fuera estrecho como resultado de la representación efectiva de intereses en el sistema político. Las condiciones de pluralidad y representación democráticas en todo caso hacen más compleja la conversión de un asunto público en un componente de la agenda gubernamental.¹⁰

1.2. La definición de problemas públicos

⁹ Maria A. Casar y Claudia Maldonado, *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones*, México, Documentos de Trabajo, CIDE, 2008, p. 9.

¹⁰ “El número y la diversidad de demandas ciudadanas y las distintas perspectivas sobre la posible solución de un problema público aumentan el número de actores involucrados y los costos de transacción de los procesos de formación y reforma de agenda” (M. A. Casar y C. Maldonado, *op.cit.*, p. 11).

Si se considera secuencial y cronológicamente el proceso de la política, se pasa de la atención y agendación de un problema público a la etapa de su definición. Sin embargo ambas etapas son interdependientes, suceden al mismo tiempo o incluso la segunda puede preceder a la primera, pues como dice Aguilar, “colocar una cuestión en la agenda significa implícitamente o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y sobre todo tratable para el gobierno”.¹¹

El análisis de la definición de problemas públicos es una vertiente central de los estudios sobre la agendación de problemas públicos. Parte de la premisa de que los problemas no existen en la realidad y que mas bien son construcciones sociales.¹² Por esto, la literatura suele distinguir entre las situaciones problemáticas y los problemas.

Las primeras son hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar. Se trata de discrepancias entre las condiciones vividas y observadas y las deseadas, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea que ocurriera, entre el ser y el deber ser. Los problemas, en cambio, “son construcciones lógicas que articulan y ordenan los datos y elementos que la tensión entre factualidad y el deseo liberó y los reúnen en una definición”.¹³

Así, lejos de ser exógenos y previamente constituidos, los problemas son un conjunto de ideas, valores y percepciones empaquetados. Se constituyen cuando ciertos acontecimientos (pobreza, niños en la calle o la inmigración) considerados desviación de algún objetivo social compartido, se ponen en relación a determinados valores sociales no

¹¹ L. Aguilar, *op.cit.*, p. 51.

¹² Joseph Schneider, “Social Problems Theory: the Constructionist View”, en *Annual Review of Sociology*, 11 (1985), pp. 209-229.

¹³ L. Aguilar, *op.cit.*, p. 58-59.

atendidos atribuyendo a ese acontecimiento una connotación específica generalmente negativa. De acuerdo con Guillermo Cejudo, una situación problemática se vuelve problema cuando se les vincula con un objetivo social no cubierto y es además susceptible a ser atendido por una política pública.¹⁴

La segunda premisa de los análisis de la definición de problemas públicos es que definir un problema es delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución. Las historias, conexiones causales, símbolos y modelos que constituyen la caracterización de un asunto como problema público construyen y delimitan el espacio de acción completo de la política pública –desde su inicio hasta su terminación-.¹⁵ Así la definición de un problema público delimita el repertorio de instrumentos de política pública disponibles para atenderlo.

Sin embargo, una misma situación indeseada puede ser vista de distinto modo e incluso tener definiciones del problema distintas y contradictorias. No se puede automáticamente definir con qué valor social se le va a vincular y cuáles serán, por tanto, los atributos del problema y las soluciones correspondientes. Los niños de la calle pueden ser vistos como un problema de seguridad pública y entonces las soluciones serían aquellas correspondientes a la prevención del crimen. Pueden en cambio ser identificados como un problema de pobreza y explotación o como un problema de imagen urbana. Entonces las soluciones serían distintas: crear mecanismos para liberarlos de esa

¹⁴ G. Cejudo, *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*, México, Documentos de trabajo, CIDE, 2008, p. 7. Para que haya susceptibilidad para que sea atendido es un imperativo que haya definiciones que no contradigan las valoraciones básicas de numerosos grupos sociales, que no marchara en contra de la legalidad establecida, para ser adoptada por un gobierno. Los problemas públicos deben ser planteados y estructurados de manera que sean gubernamental y socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición.

¹⁵ M. A. Casar y C. Maldonado, *op.cit.*, p. 4

situación de pobreza o evitar que estén en lugares públicos o turísticos respectivamente, pero no serán atendidas las causas de su presencia en las calles.

Sucede lo mismo con el problema de la pobreza y de la inmigración. No es lo mismo definir la pobreza como explotación que como ausencia de igualdad de oportunidades o como rezago cultural. A la inmigración en Europa generalmente se la ha definido como un problema de control y regulación de personas extranjeras, pero también como un asunto de seguridad. Del mismo modo, la inmigración es considerada ampliamente como un problema de integración social o de convivencia, y en los últimos años, como un problema de origen mucho más general: las diferencias económicas entre países desarrollados y no desarrollados. Ante un mismo problema, y con diferentes definiciones, los instrumentos de política para atender el problema varían.

2. La definición de la inmigración y sus instrumentos

Una política de inmigración se compone de tres dimensiones: admisión y control, integración y prevención. Cada una de ellas se distingue de las otras por la definición del problema de la que parten, del objetivo que persiguen, y por tanto, de la gama de instrumentos de política que permiten alcanzar ese objetivo. Se trata de dimensiones que, aunque distintas, son interdependientes entre sí, además de serlo respecto a otros sectores de política pública de los gobiernos del país receptor y de otros países. A continuación se

hace referencia a los principales instrumentos para cada una de las áreas básicas de la política de inmigración.¹⁶

2.1. Admisión y control de flujos migratorios

Las medidas para la admisión y control de la inmigración parten de una definición de la inmigración como un problema de regulación de inmigrantes. Se trata de evitar que se encuentren en estado de ilegalidad y consiste en ordenar la admisión y la permanencia de los inmigrantes en el territorio. Respecto a la admisión, el instrumento más relevante es el control de fronteras, desde el control policial fronterizo hasta la expedición de visados en el país de origen y los requisitos a cumplir en frontera en función de los convenios internacionales suscritos por un país. Los criterios de admisión pueden estar relacionados a habilidades específicas, niveles educativos, diferencias étnicas o regionales, vínculos familiares y consideraciones humanitarias.

Aquí se incluyen los sistemas de cuotas. Son clave para dirigir y orientar la afluencia de trabajadores inmigrantes. En su diseño es un instrumento proactivo, planificador, que intenta establecer de modo previo qué huecos del mercado existen y qué tipo de calificaciones se demandan.

En cuanto a los requisitos de permanencia, la normativa exige una serie de autorizaciones administrativas como los permisos de estancia o residencia que dependen de la duración prevista en un país y que se pueden vincular con los permisos de trabajo

¹⁶ Para la siguiente clasificación me baso en la propuesta de Jorg Monar respecto a las dimensiones, objetivos e instrumentos de una política de inmigración integral (en "Comprehensive Migration Policy: The main Elements and Options", en K. Hailbronner (ed.), *Immigration Admissions: the Search for Workable Policies in Germany and United States*, Nueva York, Berghahn Books, 1998, pp. 53-78).

cuando el inmigrante pretende desarrollar una actividad laboral. Los permisos de trabajo suelen operar como instrumentos de protección del mercado y como un mecanismo de regulación de la permanencia de los extranjeros dado que se conceden o renuevan atendiendo a la “situación del mercado de trabajo”.

La reagrupación familiar y las peticiones de asilo y refugio podrían entenderse como parte del sistema de control de flujos. Otras clasificaciones colocan la reagrupación familiar en la categoría de integración por los supuestos efectos positivos para la integración que tiene para una persona la vida en familia.¹⁷

Dentro del control de flujos se dispone de las figuras de expulsión y los acuerdos de readmisión. También se incluyen las responsabilidades de los transportistas y las sanciones a los empleadores. Se trata de asegurar el cumplimiento de la normativa con el objeto de evitar condiciones de trabajo abusivas, la contratación ilegal, el fraude en los derechos sociales de los trabajadores, etc.

En España, el Ministerio del Interior es el actor fundamental en la admisión y control de flujos y ha tenido la misión central de controlar la inmigración ilegal y sus conexiones con los problemas de seguridad. Las fuerzas y cuerpos de seguridad son los actores profesionales directamente implicados en estas actividades de control.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suele enfocar sus labores en operar los permisos de trabajo, gestionar el sistema de cuotas y luchar contra el trabajo clandestino. Su papel es complejo, ya que debe acometer objetivos difíciles de compatibilizar como son las voces que proclaman, por una parte, la protección del mercado nacional y por otra, la provisión de mano de obra demandada por empleadores

¹⁷ Pablo López-Pich, “La política de integración de la Unión Europea”, en *Migraciones*, 22 (2007), p. 226.

en ciertos sectores de la economía. Su papel en todo caso se enmarca principalmente en las tareas de control de flujos.

2.2. La integración social

Las medidas para promover la integración parten de definir de forma amplia a la inmigración como un problema de convivencia entre los inmigrantes y la sociedad receptora. El objetivo de estas medidas a veces es la creación de condiciones positivas económicas, sociales y culturales para reducir los niveles de conflicto social (ya sea entre la sociedad y los inmigrantes o entre las distintas comunidades o colectivos de extranjeros), y/o mejorar la calidad y las condiciones de vida de los inmigrantes. Cuando se considera que el acceso a un empleo legal es el primer paso para la integración, las medidas para incorporar al inmigrante el mercado laboral en condiciones adecuadas, se encuadra en esta dimensión.

De carácter eminentemente normativo y sancionador son las acciones que engloban en la protección de los derechos de los inmigrantes dirigidas a regular y asegurar los derechos y libertades de los residentes extranjeros y perseguir conductas y actitudes xenófobas y racistas. Además, los procesos de regularización son un instrumento básico para afrontar los impactos no deseados de la situación de ilegalidad (explotación laboral, marginación, no poder acceder a servicios sociales básicos, falsificación de documentos, etc.) por medio de la documentación de los extranjeros que por distintas causas no cumplen con todos los requisitos establecidos en la normativa. En

España, el Ministerio de Asuntos Sociales es el agente clave en los procesos de regularización.

Por su volumen se destacan los servicios dirigidos a proporcionar información y asesoramiento a los inmigrantes, instrumento que tiene en los sindicatos su principal punto de organización y distribución. Incluyen desde información a asesoramiento y defensa jurídica, social y laboral. La cuestión del idioma en este instrumento tiene una importancia especial.

En cuanto a la prestación de servicios sociales, considerada esencial para la integración, el agente principal son los gobiernos subnacionales y locales. Cubren un amplio rango de servicios desde la enseñanza de la lengua y de la cultura, hasta la educación, la vivienda, la salud, la prevención de formación de guetos y los servicios sociales especializados. La promoción de la imagen de los inmigrantes y la generación de valores sociales positivos y de acogida para la inmigración es una función clave de la integración que se resuelve mediante campañas de comunicación social de las que el Ministerio de Asuntos Sociales es el principal promotor y difusor. Por último, la integración pasa por la promoción del asociacionismo y la coordinación de redes de agentes en la sociedad civil que sirvan de apoyo e intermediación con los diversos colectivos de inmigrantes.

Las políticas de control y de integración son interdependientes y con interacciones intensas y frecuentes. En el caso de Europa, se pusieron en marcha casi simultáneamente en la década de los setenta cuando los gobiernos de los entonces receptores de inmigrantes optaron por el cierre de las fronteras. Al observar que muchos inmigrantes

habían decidido permanecer y traer a sus familias (convirtiéndose en minorías étnicas), sintieron la necesidad de poner en marcha políticas de integración.

Muchas veces el énfasis en el control se justifica en términos de integración, como cuando se predica que la condición para poder integrar a los residentes legales es restringir el número de admitidos. Otra conexión posible es el impacto negativo que sobre las posibilidades de integración pueden tener orientaciones fuertemente restrictivas de la entrada y permanencia (o una pieza de las mismas, la llamada lucha contra la inmigración ilegal) por el clima social que contribuyen a crear. Como dice Joaquín Arango, en algunas ocasiones la enervación del clima del control y la intensificación del combate contra la inmigración ilegal ha conllevado a restricciones para los derechos y perspectivas de los residentes legales.¹⁸

2.3. La prevención de la inmigración

En cuanto a la vertiente de prevención, su propósito es la incidencia sobre los flujos migratorios fuera del país receptor. Se considera que el problema de la inmigración se origina en las diferencias entre países desarrollados y no desarrollados, y en este sentido, la cooperación para el desarrollo, las medidas que contribuyan a la estabilidad y resolución de conflictos que generan la emigración, son ejemplo de los instrumentos más importantes en esta dimensión.

¹⁸ J. Arango, “Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración”, en *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, 2 (2003), p. 54.

En España las tres vertientes de la política de inmigración se han ido sumando a la política en la misma secuencia descrita. En un principio, la política de inmigración era ante todo una política de extranjería preocupada casi exclusivamente por el control de flujos. El Ministerio del Interior era el actor fundamental, sino es que único. De ahí, se pasó a operar para afrontar los impactos imprevistos de control (la irregularidad y explotación laboral), comenzando por la cuestión del empleo. A continuación se presentaron todos los problemas de atención a los inmigrantes y de integración en su medio social. El Ministerio de Asuntos Sociales ha sido clave en este asunto. La última dimensión en aparecer fue la prevención de los flujos migratorios, reflejada en la cooperación al desarrollo.

Tabla 2. Las dimensiones, objetivos e instrumentos de una política de inmigración integral.

Dimensión	Objetivo	Instrumentos
1. Admisión	<p>Definir las diversas categorías de inmigrantes, los principios que rigen su admisión, los objetivos relativos al número de inmigrantes a admitir, y los criterios para su selección.</p> <p>Se busca ordenar la admisión y la permanencia, y evitar estancias en la ilegalidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Control de fronteras (control fronterizo, expedición de visas, etc.). • Criterios de admisión: habilidades específicas, niveles educativos, diferencias étnicas o regionales, vínculos familiares, consideraciones humanitarias • Sistema de cuotas. • Autorización administrativas (estancia, residencia, permisos de trabajo). • Reagrupación familiar. • Asilo y refugio.
2. Control	<p>Gestionar los flujos migratorios de acuerdo con las directrices establecidas por la dimensión de admisión.</p> <p>Se busca evitar que haya</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de readmisión y expulsión. • Responsabilidad del transportista. • Sanciones a empleadores. • Controles durante la estancia.

	contratación de indocumentados y condiciones abusivas de trabajo.	
3. Integración social	<p>Crear condiciones positivas económicas, sociales y culturales para promover una adecuada convivencia entre los inmigrantes y la sociedad receptora.</p> <p>Mejorar la calidad y las condiciones de vida de los inmigrantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de los derechos y libertades. • Procesos de regularización. • Prestación de servicios sociales (educación, vivienda, salud, prevención de formación de guetos, enseñanza de la lengua local, etc.). • Información a la población receptora. • Reagrupación familiar y estatuto de residencia de larga duración.
4. Prevención	Influir sobre los flujos migratorios fuera del país receptor.	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación al desarrollo. • Contribución a la estabilidad y a la resolución de conflictos.

Fuente: Elaboración propia a partir de J. Monar, en K. Hailbronner (ed.), *op.cit.*, pp. 53-78.

El grado de desarrollo de cada una de estas áreas de intervención ha sido desigual: las más antiguas son las mejor organizadas y más precisas. Por ello, el desarrollo de la dimensión de integración ha estado en un plano secundario y no es sino hasta hace pocos años que la de cooperación al desarrollo es más una declaración que una línea de acción. No cabe duda de que, de estas dimensiones, la prioritaria es la primera. En efecto, las medidas relacionadas a la admisión y control son las que parecen ocupar un lugar mucho más destacado en las preocupaciones de los poderes públicos europeos y en la mente de los ciudadanos.

Cada vertiente implica una red distinta. En el caso español la primera de ellas es piloteada por el Ministerio del Interior junto con los departamentos del Ministerio de Asuntos Exteriores (encargado de los convenios bilaterales para regular los flujos

migratorios y acuerdos de readmisión), y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (referencia para la cuestión laboral). Esta red se encargan del control de flujos y refleja la “política de extranjería” en la política de inmigración. La otra red, de carácter intergubernamental, está dirigida por el Ministerio de Asuntos Sociales para la gestión del número de inmigrantes. Los objetivos y valores de cada red son diferentes y tiene lógicas distintas.

En el fondo, ambas redes reflejan la dicotomía canónica entre el control de flujos y la integración de los inmigrantes presente en cualquier política de inmigración.¹⁹ Esta dicotomía plantea dos extremos de un continuo en el que se pueden situar las políticas de inmigración: unas tenderán más hacia el control y otras hacia la integración. También plantea una jerarquía de niveles de gobierno: cuanto más arriba de la escala del poder territorial, mayor es la tendencia a operar en términos de control de flujos, y cuando más cercano al territorio sea el nivel de gobierno, más importancia tiene la gestión de los inmigrantes para su integración.

* * *

3. La europeización de las políticas públicas

El proceso de integración europea ha desencadenado una serie de transformaciones políticas, económicas, sociales y administrativas que se ha ido desarrollando en dos niveles distintos, pero complementarios. Por un lado, los Estados

¹⁹ J. Monar en K. Hailbronner, *op.cit.*, pp. 56-57.

miembros han ido construyendo una dimensión europea negociada que se ha vuelto realidad tangible en los mecanismos e instituciones (legales, normativos, burocráticos) de la Unión Europea (UE).²⁰

Por otro lado, en un segundo nivel, el proceso de integración ha traído consigo un conjunto de cambios también observables que han ido surgiendo como consecuencia de los acuerdos y nuevas reglas del juego europeo. Es decir, la dimensión europea ha supuesto la reconfiguración de las dimensiones nacionales en términos sociales, políticos y administrativos. La integración ha provocado, en este último caso, que los Estados miembros adopten ciertas normativas, modifiquen o adapten continuamente sus políticas públicas, regulaciones e instituciones administrativas.

El enfoque de la europeización surgió y se desarrolló como consecuencia de la escasa atención de las teorías que intentan explicar el proceso de integración europea para

²⁰ Para un estudio del proceso de integración europea, véase Desmond Dinan, *Ever Closer Union. An introduction to European Integration*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005, y Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998. Dinan explica la historia general de la construcción de la Unión Europea desde su fundación hasta la actualidad. Por un lado, señala las crisis recurrentes en ese proceso y resalta el papel de los líderes, y su socialización. Por otro lado, explica la evolución de las competencias y funcionamiento de las instituciones europeas a lo largo del proceso de la construcción de la UE. Moravcsik, en su teoría de la integración política, explica por qué los Estados deciden abandonar sus competencias para entrar en una organización mayor. En este campo han existido fundamentalmente dos grandes teorías. La primera, la funcionalista, formulada en el periodo de entre guerras por el diplomático David Mitrany y fue reactualizado para la Unión Europea por Ernst Haas, postula que el proceso de integración, una vez comenzado, debía culminar inevitablemente en un Estado federal común. El mecanismo descrito era relativamente simple: cuando los Estados comparten competencias para resolver problemas, crean interdependencia y ésta a su vez crea nuevos problemas que requieren más integración y así sucesivamente hasta culminar en la integración política. Por ejemplo, si un grupo de Estados decide organizarse en una unión aduanera aboliendo sus barreras y estableciendo una tarifa comercial común, entonces será también necesario tener una política comercial común, lo cual implica tener órganos de decisión de esta política. Ya que la política comercial afecta a otras áreas (los estándares técnicos por ejemplo), cada vez será más necesario la integración, la cual a su vez creará nuevas necesidades. Así, el proceso de integración es funcional: empieza por ámbitos marginales de la política para terminar en una integración general.

La segunda teoría, el intergubernamentalismo, es escéptico respecto al determinismo del funcionalismo y postula que no son fuerzas endógenas sino decisiones políticas de los actores principales (los Estados) las que impulsan la integración. Moravcsik se enmarca claramente dentro esta tendencia. Su premisa es la de la teoría liberal en relaciones internacionales: los Estados no son como postulan los realistas entidades homogéneas con objetivos idénticos guiados por la supervivencia en un mundo hobbesiano. Al contrario, este autor defiende que son consideraciones político-económicas las que determinan los objetivos de los Estados. En este sentido, concluye que las opiniones públicas importan (los políticos buscan ser reelegidos), pero éstas solo actúan en la integración a través de sus Estados haciéndose representar por sus políticos.

analizar los efectos de la dimensión europea en los Estados miembros. De acuerdo a Tanja Börzel, las teorías para explicar la integración europea son inadecuadas para dar cuenta de la incidencia de la UE sobre sus miembros, pues su principal interés ha sido explicar las dinámicas y los resultados de la integración Europea; los desarrollos institucionales y las políticas a nivel europeo en lugar de explicar los efectos concretos en los Estados miembros, los cuales parecen recaer más en el ámbito de las políticas públicas:

[...] no es posible ignorar los efectos de la Unión Europea sobre las instituciones domésticas, políticas y procesos políticos de los Estados miembros [...] el campo de] políticas públicas ofrece un conjunto de herramientas analíticas para explicar los procesos y resultados del cambio doméstico consecuencia de la integración europea y de la hechura de políticas a nivel de la Unión Europea.²¹

El interés en analizar el impacto del proceso de europeización en los Estados miembros y cómo éstos responden al impacto del proceso de integración europea es reciente.²² Sin embargo, a pesar del interés despertado por dicho concepto, todavía resulta prematuro hablar de una teoría en sentido estricto. Además, la llamada europeización no es una idea o un concepto que regularmente se entienda de manera uniforme. Por el contrario, casi cada autor propone y utiliza en sus estudios una definición diferente.

Por ejemplo, la europeización es para Adrienne Héritier “el proceso de influencia derivado de las decisiones europeas que impacta las políticas de los Estados miembros y

²¹ En su capítulo “How The European Union interacts with its Members States”, en Simon Bulmer y Christian Lequesne, *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press. 2005, p. 47. Esta traducción, como las siguientes citas, son mías.

²² Kevin Featherstone y Claudio Radaelli (eds.), en su Introducción “In the Name of Europe”, en *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press. 2003.

sus estructuras político-administrativas. El proceso incluye los siguientes elementos: las decisiones europeas, los procesos que generan esas decisiones, así como los impactos de dichos procesos sobre las políticas nacionales, los procesos de decisión y las estructuras institucionales”.²³ En sentido parecido, Beate Kohler-Koch habla de la europeización como la extensión del ámbito de lo que se considera como unidad relevante del *policy-making*.²⁴ Por su parte, Börzel se pregunta qué sucede una vez que se transfirieron poderes a Bruselas. Considera que la europeización es un proceso mediante el cual las distintas áreas internas de políticas públicas se vuelven cada vez más dependientes del *policy-making* europeo”.²⁵

Claudio Radaelli, a partir de una revisión exhaustiva de la literatura existente, ofrece una de las definiciones más recurridas de Europeización en los estudios de políticas públicas:

La europeización consiste en procesos de construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de policy, estilos o “formas de hacer las cosas”, y de valores y normas compartidas que inicialmente se definen y consolidan en el proceso político de la UE para ser incorporados posteriormente a la lógica del discurso, las estructuras políticas y las políticas públicas internas.²⁶

Se habla de un proceso político de la UE, pues ésta se encuentra en constante formación con un ritmo de avance en el tiempo.²⁷ Por esta razón en el primer y tercer

²³ Adrienne Windhoff-Héritier, *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Boulder, Rowman and Littlefield, 2001, pp. 1-21.

²⁴ B. Kohler-Koch, *The transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, p. 15.

²⁵ T. Börzel, *op.cit.*, p. 46.

²⁶ K. Featherstone, *op. cit.*, p. 17 y C. Radaelli, *en su capítulo* “The Europeization of Public Policy” *en ibid.*, p. 30.

²⁷ *Ibid.*, 31.

capítulo se hace referencia a la progresiva incorporación de la inmigración en la agenda de las instituciones comunitarias como un proceso. Una secuencia que inició a raíz de la necesidad de cooperar en materia migratoria ante la futura creación de un mercado interior que el proceso de integración establecía²⁸, hasta la comunitarización del tema y los intentos para crear una política de inmigración europea.

La interacción y el cambio aparece también como un elemento central de la europeización; como un proceso de ida y vuelta y, por tanto, con dos dimensiones: de “abajo hacia arriba” y “arriba hacia abajo”. Los Estados miembros influyen en la actuación de las instituciones supranacionales. No sólo mediante las Conferencias Intergubernamentales negocian el rumbo del proceso de integración. Influyen cuando se negocian decisiones por mayoría cualificada o por unanimidad en el Consejo de Ministros o cuando en el diseño de las políticas europeas algunos Estados tratan de transferir sus propias experiencias en términos de ideas o con el objetivo de minimizar los futuros costos de ejecución.

Esta influencia de “abajo hacia arriba” se observa, en un primer momento, durante la cooperación entre los Estados miembros en torno a la inmigración que ocurrió en el ámbito intergubernamental, lo que suponía que la estructura institucional sería paralela a la existencia de la CE, y que el procedimiento de decisión en el Consejo sería por unanimidad. Los Estados miembros adoptaron un conjunto de instrumentos para aproximar sus políticas de inmigración y asilo y se privilegiaron los foros intergubernamentales para concretar convenios y sin dar competencias o facultades a los órganos comunitarios.

²⁸ De hecho el libre movimiento de personas es lo que obligó a incluir el tema en la UE.

Posteriormente, con la comunitarización de la inmigración y durante la primera fase de construcción de una política común europea de inmigración, el mecanismo de unanimidad continuó, y tanto la Comisión Europea como los estados miembros tuvieron derecho de iniciativa. Se explica que esta continuidad refleja cierta renuencia por parte de los Estados miembros a renunciar a su autonomía administrativa y legislativa en un rubro simbólico para la soberanía nacional como es la inmigración, ámbito que involucra el cruce de fronteras; la admisión y la estancia de extranjeros en el territorio nacional; las leyes de nacionalidad y ciudadanía.

No sólo eso: las ramificaciones y los impactos sobre otros problemas y políticas públicas también explican tal renuencia. La inmigración es un problema que lleva a otros, que afecta a un sinnúmero de temas de distinta índole, que tiene incidencia en otras áreas de política pública (seguridad, salud, educación, vivienda, protección social, etc.).

La presencia de extranjeros puede alentar discursos xenófobos y obliga a establecer sistemas de vigilancia y cambios normativos para conjurar estos peligros y controlar a los grupos y partidos que hacen del fantasma de la inmigración su principal mensaje políticos. La inmigración plantea situaciones particulares de relaciones exteriores, dada la dificultad de acomodar por ejemplo, los intereses de la Unión Europea en esta materia con los objetivos españoles en Iberoamérica. Además involucra a todos los niveles de gobierno y a una multitud de agencias y organizaciones de la sociedad civil (ONGs) poniendo a prueba la capacidad de coordinación y acción conjunta.

3.1. Los ámbitos de Europeización

La interacción “desde abajo” se complementa con la interacción “desde arriba”, es decir, la incidencia, en menor o mayor grado, de las instituciones y procesos políticos de la UE en los Estados miembros: en las estructuras políticas, políticas públicas y en el discurso de los actores su organizaciones. Son tres ámbitos sumamente relacionados entre sí y en constante interacción, de modo que la europeización en un ámbito podrían provocar cambios en otro.

I. La primera incluye las estructuras internas de un país, es decir, las estructuras políticas (instituciones nacionales y administraciones públicas) y las estructuras de representación y divisiones (partidos políticos o grupos de presión) en donde se resiente la penetración de la dimensión europea. Las administraciones públicas, por ejemplo, han tenido que reformar continuamente sus procedimientos y regulaciones para adaptarlos a lo establecido en las nuevas leyes y principios administrativos comunitarios. Esto ha significado la introducción de nuevos plazos o marcos de referencia. También, a partir de la nueva dimensión europea, ha tenido lugar la introducción o modificación de estructuras y sistemas en los aparatos administrativos nacionales para tratar los asuntos europeos o comunes como lo es la inmigración.

II. En el ámbito de la política pública la europeización puede tomar distintas formas. En principio puede incidir en todos los elementos de la política pública, como en los actores, recursos e instrumentos. Los estudios en este ámbito revelan una incidencia europea que puede tomar diversas formas: convergencia o divergencia de políticas²⁹, o transferencia directa o indirecta de modelos provenientes de otros países. Además, puede

²⁹ Véase por ejemplo el artículo de Mauricio Dussauge, “Los procesos de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas nacionales: ¿hacia la convergencia administrativa?”, en *Foro Internacional*, 45 (2005), pp. 293-312.

afectar el estilo de hechura de las políticas públicas. En el caso que se estudiará se observa la incidencia de la dimensión Europa, de la europeización, en gran parte de la política de inmigración, en su desarrollo y en sus instrumentos.

Se observa que la integración de España a la CE es el punto de arranque de la política española de inmigración. El tema entró a la agenda gubernamental quince años antes de que entrara en la agenda sistémica: en aquellas fechas ni siquiera era una cuestión perceptible para la sociedad española dado el escaso volumen de extranjeros. La primera Ley de Extranjería de 1985 y su desarrollo fue reflejo a de una estrategia que obedeció a los temores de una CE que veía en España un país que potencialmente podía ser la puerta de entrada de la inmigración a territorio de la Unión. Por esta razón también predominó una definición del problema y unas opciones de política a la medida de Europa y sobredimensionadas respecto a la situación del tema en España. Sin embargo, poco a poco la política española se fue flexibilizando de acuerdo al modo en que el fenómeno migratorio se estaba presentando en territorio español.

III. En cuanto a la dimensión cognitiva, Europa también incide en los discursos prevalecientes en los Estados miembros. En este caso, los marcos cognitivos y normativos estimularían cambios en los procesos políticos y en las políticas. Por ejemplo, los discursos podrían cambiar la interpretación de un dilema político que se presenta ante un partido político. Podría alterar la percepción de lo que está en juego en una controversia. Podría transformar los intereses y preferencias sobre los que las negociaciones están estructuradas. Aún más: la capacidad discursiva puede ser decisiva para asegurar legitimidad al tratar de alinearse con un enfoque predominante a nivel europeo:

Hasta el más vago planteamiento europeo tiene el potencial de alterar las expectativas de los actores nacionales, por ejemplo, al mostrar que los adversarios están luchando por una “causa perdida” porque la Unión Europea va en una dirección totalmente opuesta.³⁰

En muchos asuntos públicos se distingue a un grupo limitado de actores que cumplen el papel de promotores de un tema que elaboran o se apropian de una definición y del desarrollo del tema; actores que tienen interés en abanderar un asunto, pues derivan en ganancias o pérdidas de una modificación en las condiciones del problema o de un cambio en la dirección de las políticas gubernamentales.³¹

En el caso español es reconocible la influencia de actores políticos dedicados a orientar la acción del Estado hacia su beneficio en términos electorales y que intentaron proteger sus intereses básicos elevando a la discusión sus posturas y demandas de un tema sumamente polémico. Los riesgos de mantenerse al margen de los acontecimientos crecerían con el tiempo, por lo que los incentivos para actuar fueron altos.

En el otoño de 1999 el gobierno español lanzó una campaña de comunicación para justificar el cambio en sus posiciones respecto a la legislación de extranjería desmarcándose del consenso alcanzado en el seno de una comisión parlamentaria creada al efecto. El principal mensaje giraba en torno a Europa: se intentaba transmitir a los ciudadanos que la opción defendida por el gobierno derivaba directamente de las directrices imperantes a nivel europeo.

³⁰ C. Radaelli, *op.cit.*, p. 43.

³¹ De hecho los estudios de la agenda resultan de la crítica al pluralismo de Arthur Bentley y David Truman que postulaban la idea de que todos los intereses de una sociedad eran representados en forma equilibrada, y los conflictos dirimidos en forma equitativa (Véase *The Process of Government*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1908 y *The Government Process: Political Interests and Public Opinion*, Nueva York, Albert Knopf, 1951). El reconocimiento de que la gestión de demandas sociales en las sociedades complejas no es un proceso automático que refleja el equilibrio perfecto de intereses en competencia e igual representación, obliga a entender la naturaleza restrictiva de la esfera pública.

3.2. Mecanismos de Europeización

Radaelli identifican dos mecanismos de europeización: los verticales y los horizontales.³² Los primeros implican una presión adaptativa donde las políticas son definidas a nivel de la UE y, como una cadena jerárquica de mando, son “metabolizadas” en el nivel doméstico o nacional. Hay áreas donde la UE prescribe la adopción de un modelo, medidas o definición de problema específico (como las denominadas de “integración positiva”). Tal presión adaptativa puede ir acompañada de medidas hasta cierto punto obligatorias (ejecución de ciertas Decisiones, Reglamentos o Directivas en un periodo de tiempo específico). En gran medida este mecanismo se identifica con la dimensión de admisión y control de los flujos migratorios

Los mecanismos horizontales de europeización, en cambio, se identifican con la dimensión integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Son marcos de referencia suaves que implican diferentes formas de ajuste a Europa donde la difusión de ideas sobre la mejor política, discursos o prácticas son importantes. Es la forma más sutil de influencia ejercida por la UE, ya que no tiene ningún impacto institucional que sea ejercido de forma directa ni medible.

Con todos los elementos anteriores, en el capítulo primero se estudia el proceso de incorporación del tema migratorio en la agenda de las instituciones comunitarias desde su definición y predominio de un enfoque restrictivo a principios de la década de los setenta, hasta la comunitarización del tema en 1997. Se abordan las causas y los estímulos para la

³² C. Radaelli, *op.cit.*, pp. 40-42.

cooperación europea en torno a la inmigración, y las razones para que en la dimensión admisión y control hubiera mayor acuerdo y avances que en la dimensión integración.

En estas condiciones se estudia, en el capítulo segundo, las razones y la forma en que el tema migratorio entró en la agenda gubernamental española y la medida en que Europa influyó en la formulación y desarrollo de la política de inmigración nacional. Se observa el predominio una definición del problema y unas opciones de política a la medida de Europa y sobredimensionadas respecto a la situación del tema en España. Sin embargo, poco a poco la política migratoria comienza a “nacionalizarse” de acuerdo a la forma en que se estaba manifestando el fenómeno migratorio en territorio español.

En el siguiente capítulo se hace referencia a la primera fase de construcción de una política europea de inmigración para la armonización gradual de las legislaciones y prácticas entre los Estados miembros de la UE. Se analizan las dificultades, avances y desarrollos para ese propósito con la intención de explicar en el capítulo cuarto en qué medida, en qué ámbitos y con qué mecanismos ocurrió la influencia europea en el desarrollo de la política española de inmigración desde finales de los noventa hasta 2004. Se observa que en gran medida la influencia europea ocurrió en la dimensión cognitiva de la política analizada.

Por último se recogen en las conclusiones los principales hallazgos del estudio de dieciocho años de inmigración en España: los elementos más importantes de la forma en que se ha gestionado el tema migratorio en presencia de órganos comunitarios y en qué medida la europeización explica la influencia europea en la agendación y formulación de la política española de inmigración.

Capítulo 1

La evolución de la cooperación europea en el ámbito de la inmigración entre 1986 y 1999

“Europa ha sido y es *paseada*. Esto es fundamental. La cartografía de Europa tiene su origen en las capacidades de los pies humanos, en lo que se considera son sus horizontes. Los hombres y las mujeres europeos han caminado por sus mapas, de aldea en aldea, de pueblo en pueblo, de ciudad en ciudad. La mayoría de las veces, las distancias poseen una escala humana, pueden ser dominadas por el viajero a pie, por el peregrino a Compostela, por el *promeneur*, ya sea solitario, ya gregario. [...] Este hecho determina una relación esencial entre la humanidad europea y su paisaje. Metafóricamente –pero también materialmente–, ese paisaje ha sido moldeado, humanizado por pies y manos. Como en ninguna otra parte del planeta, a las costas, campos, bosques y colinas de Europa, desde Estocolmo hasta Messina, les ha dado forma no tanto en tiempo cronológico como el humano e histórico. En el borde del glaciar está sentado Manfredo. Chateaubriand declama en los cabos peñascos. Nuestros campos están cubiertos de nieve o en el amarillo mediodía del verano, son los que conocieron Brueghel o Monet o Van Gogh. Los bosques más umbríos contienen ninfas o hadas, ogros o pintorescos ermitaños. Al viajero nunca le parece estar muy lejos del próximo pueblo.”

George Steiner³³

“Desde un principio el Estado-nación europeo se enraizó en oposiciones binarias (que luego exportó al mundo entero) de occidente-oriente, norte-sur, desarrollo-subdesarrollo, civilización-barbarie, dicotomías que surgen repetidamente en los discursos que plantean al migrante como riesgo. Hoy en día, visto desde el norte/occidente, el sur/oriente es el subdesarrollo y la barbarie, lo ajeno y extraño que implícitamente amenaza con subvertir lo "nativo" del capitalismo occidental en el hemisferio norte. [...] La ruptura Norte-Sur a través del Mediterráneo sólo tardíamente sustituyó a la ruptura Este-Oeste”.

Olivia Ruiz³⁴

“A lo largo de nuestra historia humana la confirmación de la identidad a través de la oposición a lo que se concibe como diferente, sea una persona o un país, ha sido una de las vías más comunes para establecer y consolidar las lealtades. Así, una de las tácticas más eficientes para unificar a un pueblo es crear un enemigo común. Los Estados-nacionales, al fundarse en la dualidad "nosotros" y los otros “extranjeros”, se levantan sobre esta oposición y la confirman.”

Eric Hobsbawm³⁵

³³ *La idea de Europa*, Madrid, Biblioteca de Ensayo-Siruela, 2007, pp. 41-43.

³⁴ Olivia Ruiz, “La inmigración indocumentada como metáfora de riesgo en la globalización”, en *Estudios sociológicos*, 68 (2005), p. 615.

³⁵ *Nations and Nationalism since 1780, Programme, Myth, Reality*, Cambridge University Press, 2002 p. 91.

Introducción

El propósito de este capítulo es estudiar la progresiva incorporación de la inmigración en la agenda de las instituciones comunitarias; su construcción como problema y su definición. Este capítulo será el insumo para el estudio de la agenda gubernamental y evolución de la política de inmigración española, desde su ingreso a la Comunidad Europea en 1986 hasta finales de los años noventa, que se llevará a cabo en el siguiente capítulo.

Se observa que la crisis económica de 1973 fue detonante para que predominara un enfoque restrictivo en las políticas de inmigración de los Estados miembros de la CE. Bajo este enfoque se desarrolló la cooperación entre los Estados miembros en torno a la inmigración desde sus inicios en la década de 1980 hasta su comunitarización por el Tratado de Ámsterdam en 1997. Esta cooperación, encaminada en un primer momento a la coordinación de políticas y posteriormente a su armonización, se explica por el proceso de integración europeo que estableció la supresión de obstáculos en su interior para lograr la libre circulación de personas, servicios y capitales para 1992.

El fenómeno de la inmigración no podía ser abordado por un Estado de forma aislada, pues la entrada de nacionales de terceros países en un Estado miembro afectaba al resto de los países al haberse suprimido las fronteras internas. Por esta razón se establecieron medidas compensatorias para evitar que el terrorismo, el contrabando, el

tráfico de drogas, y las redes de prostitución se aprovecharan de la Europa sin fronteras internas.

En este sentido, la inmigración y el asilo se plantearon también como problemas, pues al ser vías de entrada al territorio europeo, se las consideró como amenazas potenciales a la seguridad interna de cada Estado. La inmigración adquirió entonces una definición en términos de seguridad y en consecuencia quedó justificado el uso de herramientas de control. Por esta razón se observa que el eje de la cooperación y el ámbito en el que hubo mayores avances fue en el del control de fronteras externas, pero poco en relación a la integración de los inmigrantes.

1. Causas y estímulos para la cooperación

1. 1. Europa y la inmigración como problema

Tras la Segunda Guerra Mundial inició un proceso de reconstrucción en Europa. En un contexto de reactivación económica y de pleno empleo, los gobiernos e industria alentaron, organizaron y regularon la llegada de miles de trabajadores extranjeros para satisfacer el déficit de mano de obra de baja calificación en actividades relacionadas con la minería, siderurgia, la industria de automóviles y la reconstrucción urbana. Las políticas migratorias ocuparon entonces un lugar importante en varios países europeos: para lograr esa reconstrucción se vinculó explícitamente el desarrollo económico con la demanda de mano de obra extranjera.

Los programas para fomentar la inmigración fueron el común denominador. Algunos países europeos como Gran Bretaña, Alemania o Francia establecieron acuerdos

con Polonia, España, Italia, Portugal, Turquía, Argelia e India para abastecerse de mano de obra por medio de comisiones bilaterales que determinaban el número, lugar y las ocupaciones para las que podían reclutarse trabajadores.³⁶ El problema de la inmigración se relacionaba, pues, sólo con el control y regulación de los flujos migratorios laborales.

En esta etapa de *puertas abiertas* (1945-1973) la prioridad al fomento de la inmigración dejó de lado aspectos de integración de los recién llegados. Sin planificación sectorial, geográfica o comunitaria, se asumió que los inmigrantes regresarían a sus países, pues se les consideraba “trabajadores invitados”, inmigrantes temporales. Pero no fue así.

La fase de *puertas cerradas* inició con la crisis energética de 1973 que marcó el fin de la larga onda expansiva que había comenzado con la reconstrucción post-bélica. La recesión económica, el aumento del desempleo y la inflación fortalecieron las voces de aquellos que preferían una política migratoria restrictiva en sus Estados; eran sectores que en el pasado temían el efecto potencial de los inmigrantes sobre sus empleos o sus “culturas”. Ya que su presencia era evidente para la población local, fueron objeto de acusaciones diversas tales como ser el factor determinante de las elevadas tasas de desempleo, de la caída del ingreso, de vivir de los impuestos, de ser rompe huelgas y de provocar la disminución de las condiciones de trabajo.

De este modo se vinculó dicha crisis con la constatación de que la mayoría de los inmigrantes se quedaban y que otra importante proporción de personas estaba entrando

³⁶Ricard Zapata-Barrero, “Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración”, en *Revista d’Afers Internacionals*, 53 (2001), p. 155.

por medio de la reagrupación familiar (derecho reconocido por varios tratados internacionales), por medio del procedimiento de asilo (reconocido por la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York de 1967 que obligan a admitir a quienes aducen persecución), o de forma clandestina.

Al mismo tiempo se estaba produciendo la “sedentarización” de aquellos inmigrantes. Estaban surgiendo problemas relacionados al ingreso de los niños de inmigrantes en el sistema escolar, a la presencia de inmigrantes en los sistemas de salud y a la cuestión de la vivienda. Apareció como un reto la cuestión de la cohabitación, de la integración.

La continua llegada de inmigrantes se presentó cuando se la percibía como un problema, no sólo por la situación económica, sino porque se registraban una serie de incidentes –revueltas o incidentes de carácter xenófobo- que se atribuían a que no se había prestado suficiente atención a esta dimensión integradora. Así, lo que entonces era una inmigración temporal, se convirtió en permanente, a pesar de los numerosos intentos de retornar, forzada o voluntariamente a los inmigrantes después de la crisis de 1973. Las reticencias a esta inmigración provocaron la formulación de políticas restrictivas, lo cual tuvo como efecto el que los inmigrantes temporales se resistieran a salir por temor a no poder volver a ingresar. Se aceleró entonces esta “sedentarización” por medio de la reagrupación familiar. No sólo eso: ante medidas tan restrictivas, se exacerbó la entrada de inmigrantes por medios ilegales y aumentó el uso de las figuras de asilo y refugio para poder ingresar.

Comenzaron a aparecer debates sobre los “límites de la tolerancia”, o hasta qué punto un país podía soportar la llegada de inmigrantes sin que hubiera una disminución

en la calidad de vida de los ciudadanos, de sus libertades, igualdades y de sus culturas. La conclusión a la que se llegó, amparada en los conceptos de “capacidad de acogida” y “umbral de tolerancia”, fue que para poder integrar a los inmigrantes que ya estaban, debían limitarse las nuevas entradas.

Estos debates comenzaron a tener unas primeras reacciones políticas y sociales. Contribuyeron a que la actitud de la opinión pública y los gobiernos europeos hacia los inmigrantes se endureciera de modo que se estaba presentado en Europa una situación similar al caso norteamericano después de la Gran Depresión de 1929:

“Aunque los políticos no sabían cómo podrían revivir la titubeante economía, había una sola medida decisiva que podían tomar para enfrentar, al menos simbólicamente, las preocupaciones [...] por medio del uso masivo del poder policiaco y de medidas restrictivas para poder deshacerse de lo que habían promovido décadas anteriores”.³⁷

En consecuencia, en Europa comenzó a predominar un enfoque restrictivo al problema de la inmigración. Se respondió con medidas para dificultar la entrada, la obtención de permisos de trabajo y de residencia y para obtener la nacionalidad. En algunos países incluso se llegó a formular políticas para incentivar económicamente a los inmigrantes para que volvieran a sus países de origen.

También fue común la introducción de medidas para limitar la inmigración por razones familiares al aplicar una definición más limitada del concepto de familia (al excluir a los miembros en la línea ascendente y reducir la edad de los hijos dependientes con derecho a la reagrupación familiar). El enfoque restrictivo predominante explica por

³⁷ Douglas Massey, Jorge Durand y Nolan Malone, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002, pp. 33-34.

qué en los años siguientes se comenzó a dar gran importancia a la implantación acelerada de prácticas de control de fronteras comunes y a la armonización eficiente de las regulaciones de los visados.

No obstante, cientos de miles de inmigrantes permanecieron definitivamente y otros tantos seguían llegando, lo que obligó a reflexionar sobre la eficacia de las legislaciones y políticas llevadas a cabo. Algunos círculos empresariales y políticos comenzaron a manifestar la necesidad de mayor inmigración en razón del desarrollo económico de sus países y la preocupación respecto a las bajas tasas de natalidad de sus sociedad, como bien lo hizo notar, en el caso alemán, el Informe Süsmuth del año 2000.³⁸ En este sentido, también se promulgaron leyes que permitieron a los gobiernos emitir decretos, a petición de organizaciones patronales y sindicales, para fijar la proporción máxima de trabajadores extranjeros en empresas privadas, industriales o comerciales bajo criterios de población, nacionalidad y de mercado.

1.2. El mercado único

Las políticas de inmigración tradicionalmente han sido materia de control nacional al considerarse expresión fundamental de la soberanía de los Estados. De hecho los tratados constitutivos de la UE no plantearon inicialmente el tema. Pero poco a poco se comenzó a percibir que la inmigración no era un hecho aislado que afectaba a un

³⁸ Este informe, intitolado “Organizar la inmigración. Fomentar las integración” propuso una regulación destinada por un parte a paliar la previsible caída de “contribuyentes nacionales” al sistema social alemán y atender a la vez, las necesidades de la industria. Se indicó la necesidad de abrir las puertas a cerca de 50 mil inmigrantes por año, con sus familias. Sin embargo, los empresarios exigieron para el año 2000 una entrada anual de entre 300 y 400 mil inmigrantes por año, lo que da cuenta de la dimensión del problema en ese país (Javier Urbano, *Análisis crítico sobre cuatro modelos de administración migratoria en la Unión Europea*”, Cuadernos de Inmigración Internacional-UIA, México, 2005, p. 23).

Estado determinado, sino que era un fenómeno más amplio con un impacto sobre la mayoría de los Estados miembros a la Comunidad Europea. Esto cobró mayor importancia con la creación de una Europa sin fronteras internas y con la ampliación de las frontera comunitaria externas con el ingreso de Grecia, España y Portugal a la Comunidad en un contexto en el que varios Estados europeos mantenían oficialmente cerradas sus puertas a la inmigración.

Los estímulos para la cooperación se vieron reforzados por el relanzamiento de la integración comunitaria en los noventa. Los Estados miembros de la CE tuvieron la necesidad de cooperar en materia de inmigración ante la creación de un mercado interior único. La libre circulación de trabajadores implicó un horizonte de apertura de fronteras entre los Estados miembros cuando esas mismas fronteras internas era un mecanismo de control en materia de inmigración. Ante este panorama los Estados miembros no podían aplicar por sí solos una respuesta eficaz, por lo que había fuertes incentivos para coordinar y más adelante armonizar sus políticas nacionales de inmigración y asilo.

En un primer momento los hechos más significativos ocurrieron en el ámbito intergubernamental. Esto tiene un doble significado: políticamente, que el procedimiento de decisión es la unanimidad, y que la estructura institucional que supone es paralela a la existente de la CE (se habla más bien de cooperación y no de integración); jurídicamente, que el marco legal en que se toman las decisiones y se deciden mecanismos de implementación (si se produce una decisión), queda al margen de la UE, y depende estrictamente del derecho internacional.³⁹

³⁹ R. Zapata-Barrero, art.cit., p. 8.

El Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el mercado interior de 1985 sentó la necesidad de suprimir las fronteras entre los Estados miembros para alcanzar un verdadero mercado interior. Este nuevo horizonte europeo se plasmó en el Acta Única Europea de 1986 y de su compromiso por alcanzar un verdadero mercado interior para el primero de enero de 1993, es decir, un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estuviera garantizado.⁴⁰ La eliminación de los controles al cruce de las fronteras internas suponía la ejecución de las denominadas “medidas compensatorias” para garantizar la seguridad y evitar que terroristas, contrabandistas, traficantes de drogas y los inmigrantes ilegales se aprovecharan de la nueva situación.

También suponía un reto de cooperación. Ya que los controles se trasladarían a la entrada al territorio común, es decir a las fronteras externas de la Comunidad, era importante no sólo la implantación de prácticas de control de fronteras comunes, sino también la armonización de las reglas y condiciones de acceso al territorio y de estancia en él incluyendo las regulaciones de los visados. Así, el Acta proveyó el contexto para la inclusión de la inmigración en la agenda de la Comunidad Europea en la medida en que la inmigración clandestina y el asilo eran vías de entrada a territorio común, y por tanto una amenaza potencial a la seguridad interna.

⁴⁰ Artículo 8 A CE “La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un periodo que terminará el 31 de diciembre de 1992”. El artículo 3, inciso c del Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957 que instituyó la Comunidad Económica Europea preveía la supresión, entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales. Sin embargo esta libertad estaba restringida a los nacionales de los Estados miembros. El Acta Única no tenía esta restricción de nacionalidad y buscó la supresión de todo control en las fronteras internas. Sin embargo, esta interpretación no fue compartida por el Reino Unido ni Irlanda.

2. De la cooperación intergubernamental a la comunitarización de la política de inmigración

2.1. El ímpetu por la cooperación

a mediados de los años ochenta, los Estados miembros adoptaron un conjunto de instrumentos para aproximar sus políticas de inmigración y asilo. Se privilegiaron los foros intergubernamentales para concretar los convenios sin dar competencias o facultades a los órganos comunitarios, a la vez que la naturaleza de la mayoría de los acuerdos fue de no obligatoriedad. Así, la cooperación en cuanto a la inmigración se llevó a cabo mediante dos procesos intergubernamentales paralelos: el grupo Schengen y el Grupo *ad hoc* sobre inmigración.

Para 1990 ambos grupos produjeron dos instrumentos que constituirían los pilares y las líneas guía para la construcción de políticas migratorias y de asilo comunes: el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras comunes y el Convenio de Dublín. Cabe mencionar que en ambos grupos, en el nivel superior, el cuerpo de toma de decisiones lo componían los ministros de justicia o asuntos internos. El nivel más bajo lo componían oficiales ministeriales o de policía, quienes eran los que desarrollaban el contenido de la cooperación.

2.2. El grupo Schengen

El 14 de junio de 1985 los ministros de transporte y asuntos exteriores Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, Alemania y Francia firmaron el Acuerdo Schengen relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras internas. Aunque el Acuerdo no fue implantado con carácter inmediato (y se consideró más bien como una declaración de intención, pues no se sometió a proceso de ratificación por parte de los parlamentos nacionales), su firma indicó la preocupación creciente por los asuntos de seguridad interna ante la prevista desaparición de las fronteras interiores con el objeto de instaurar el mercado único.

Se consideró como un laboratorio de la libre circulación: un número limitado de Estados miembros puso en práctica el objetivo comunitario de la supresión de los obstáculos a la libre circulación (controles) en las fronteras comunes para personas, mercancías y servicios fuera del cuadro institucional de la Comunidad.⁴¹

El punto medular del Acuerdo fue la reducción de las medidas de control en las fronteras internas y fue mínimo el contenido relativo a los nacionales de terceros países, como la necesidad de armonizar la política de visas.⁴² De acuerdo con Antonio Marquina, fue a iniciativa del ministro del interior alemán que se incluyó un anexo que vinculaba la

⁴¹ El antecedente de Schengen fue el acuerdo de Sarrebruck del 13 de julio de 1984 entre Alemania y Francia, por medio del cual el canciller Helmut Kohl y el presidente François Mitterrand acordaron la abolición progresiva de los controles en la frontera franco alemana. En 1984, en Francia hubo huelgas de oficiales de aduanas y transportistas que se quejaban de las largas filas para atravesar fronteras. El objetivo del acuerdo fue aligerar los controles manteniendo un control aleatorio (Virginia Gotor, *La política española de inmigración*, Barcelona, CIDOB, 2008, p. 25).

⁴² La armonización de disposiciones que conciernen a inmigrantes indocumentados y la armonización de algunos aspectos de las leyes de extranjeros respecto a nacionales de terceros países se contemplarían sólo si era necesario.

abolición de controles en fronteras interiores a la necesidad de medidas compensatorias para garantizar la seguridad interna (amenazada por el crimen organizado, terrorismo, inmigración ilegal y falsos demandantes de asilo).⁴³ Este anexo favoreció un proceso dinámico de cooperación entre ministros del interior de países Schengen que explicaría el contenido del Convenio de aplicación de este acuerdo. Así, a pesar de que originalmente el contenido de Schengen era sobre todo de transporte, poco a poco se fueron apropiando de éste los ministros del interior.

¿Cómo podían suprimirse las fronteras interiores si no existía un sistema que las sustituyera? El Acuerdo Schengen se complementó con el Convenio de aplicación Schengen de 19 de junio de 1990, el cual se extendió poco a poco a casi todos los Estados miembros, excluidos el Reino Unido e Irlanda. Italia firmó los Acuerdos el 27 de noviembre de 1990, España y Portugal el 25 de junio de 1991, Grecia el 6 de noviembre de 1992, Austria el 28 de abril de 1995 y, finalmente, Finlandia, Suecia y Dinamarca el 19 de diciembre de 1996.⁴⁴

El Convenio de aplicación tuvo como objetivo el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores y la homogeneización de procedimientos en materia de visados, asilo y cooperación judicial y policial para garantizar la seguridad interna de los Estados miembros. Para ello se previó la adopción de un conjunto de reglas comunes. De acuerdo con Ricard Zapata-Barrero, el Convenio potenció “la creación de nuevas estructuras operativas para garantizar la cooperación policial y aduanera, y proporcionar así una

⁴³ A. Marquina, *op.cit.* p.120.

⁴⁴ No obstante, entró en vigor el 26 de marzo de 1995 entre Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Portugal y Holanda. Italia y Austria comenzaron aplicarla hasta 1997 porque no cubrían los requisitos en materia de protección de datos y de controles en las fronteras exteriores. En Grecia entró en vigor en 2000; en Dinamarca, Suecia y Finlandia en 2001 una vez que se cumplieron con las medidas requeridas.

seguridad a la libertad de circulación de los ciudadanos”.⁴⁵ Las medidas fueron las siguientes: las modificaciones al sistema fronterizo, el tratamiento común a las personas que cruzan la frontera desde un tercer Estado y el fortalecimiento de las medidas de seguridad.

En cuanto al control fronterizo, las medidas fueron la supresión de los controles sobre las personas en las fronteras internas de los Estados miembros, y el mantenimiento de esos controles para aquellos provenientes de países no miembros a las Comunidades Europeas. Esto implicó en puertos y aeropuertos importantes inversiones para, entre otras medidas, separar el tráfico intracomunitario del tráfico exterior.

El segundo grupo de medidas pretendió el tratamiento común a las personas de terceros países que cruzaran las fronteras exteriores del espacio Schengen. Esto significó la armonización de las condiciones de entradas y visado para las estancias cortas (las condiciones para las estancias largas seguiría dependiendo de cada Estado, el cual regula los requisitos de entrada y permanencia), y la obligación de declaración para los nacionales de terceros países que circulan a otro Estado distinto al que entraron.

En el tercer grupo de medidas se encuentran aquellas relativas al fortalecimiento de medidas de seguridad comunes con la coordinación entre las administraciones encargadas del control fronterizo, definición del papel de las compañías de transporte aéreo o marítimo que transportaran a un extranjero sin documentos necesarios y sus responsabilidades; la creación de un sistema de información común, la aplicación de la vigilancia y persecución de un país a otro y un esfuerzo de cooperación judicial y penal en materia de extradición. De este modo, Schengen ya era una respuesta paralela para

⁴⁵ R. Zapata-Barrero, art.cit., p. 61.

enfrentar los problemas planteados por el desmantelamiento de las fronteras interiores que exigía el mercado único.

2.3. El Grupo *ad hoc* sobre inmigración

El Grupo *ad hoc* sobre inmigración tuvo su origen en el proyecto de cooperación policial entre ministros del interior y de justicia, denominado TREVI.⁴⁶ Se creó en octubre de 1986 para concentrarse en los asuntos relativos a la eliminación del control de personas en las fronteras. Un tema central fue examinar las medidas que debían tomarse para poner fin al abuso de los sistemas de asilo, para lo cual una de sus primeras tareas fue realizar un inventario de las prácticas nacionales relativas a la política de asilo, así como de legislaciones relativas a la entrada y estancia de los ciudadanos de terceros países.

Fruto de este Grupo fue el Convenio Dublín, el cual estableció medidas de acompañamiento a la abolición de los controles en las fronteras internas que permitiría a los demandantes moverse de un Estado miembro a otro. Firmado en junio de 1990, estableció un sistema de determinación del Estado responsable para examinar las solicitudes de asilo presentadas en un Estado miembro.

Su objetivo era evitar el fenómeno de “refugiados órbita” (demandantes de asilo que van de un país en otro en busca de alguno que le otorgara protección) y combatir el

⁴⁶ Se fundó en el Consejo Europeo de Luxemburgo en 1976. Estaba constituido exclusivamente por miembros de la Comunidad que se reunían de manera esporádica e informal. El tema de interés inicial era el combate al terrorismo y el intercambio de información sobre la amenaza terrorista a la que cada Estado se enfrentaba. Para mediados de los ochenta se habían añadido el narcotráfico, el crimen organizado, la cooperación policial, la cooperación judicial y la inmigración.

fenómeno de “compra de asilo” –*asylum shopping*- (los solicitantes presentan múltiples demandas en diferentes Estados miembros en busca de aquél que les diera mejores beneficios). Este último fenómeno se favorecía si había mayor libertad de movimiento por la eliminación de las fronteras internas. A partir de entonces quedó establecido el principio de “una sola oportunidad”, *one chance only principle*.⁴⁷

3. Tratado de Maastricht: la institucionalización de la cooperación intergubernamental

El establecimiento efectivo de la libre circulación de personas hizo ver “la necesidad de institucionalizar al interior de la Unión Europea las políticas complementarias imprescindibles para el buen funcionamiento del espacio europeo sin fronteras”.⁴⁸ La oportunidad llegó con la firma del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea, el cual constituyó una piedra angular en el proceso de integración europea ya que por primera vez se sobrepasó el objetivo económico inicial y se dio una vocación de unidad política, consagrando oficialmente el nombre de Unión Europea. Se introdujo la ciudadanía europea, lo cual contribuyó a que se hiciera una lectura del proceso de integración europea en términos de exclusión de aquellos nacionales de terceros países viviendo en la Unión.⁴⁹

⁴⁷ Ulrike Brandl, “Distribution of Asylum Seekers in Europe? Dublin II Regulation Determining the responsibility for Examining Asylum Application”, en Constanza Dias Urbano de Sousa y Philippe de Bruycker, dirs, *The Emergence of a European Asylum Policy*, Bruselas, Bruylant, 2004, p. 35.

⁴⁸ Ana Terrón i Cusí, “El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general.”, en *Revista d’Afers Internacionals*, 53 (2001), p.14.

⁴⁹ Francisco Moreno, “Immigration Policies in Spain: Between External Constraints and Domestic Demand for Unskilled Labour”, en *Beyond Fortress Europe? New responses to Migration in Europe: Dual Nationality, Co-Development and the Effects of EU enlargement*, Workshop 14: Beyond Fortress Europe?, Madrid, Instituto Juan March, 2000, p. 4.

El proceso de integración europea se reforzó significativamente en 1992 con la incorporación de áreas de actuación que no habían sido contempladas al principio. Justicia y Asuntos Internos, cuyos asuntos habían sido considerados hasta entonces parte fundamental de las competencias de los Estados miembros, fue uno de los ámbitos de cooperación que se introdujeron con la creación de la UE.⁵⁰ Ocupó el tercer pilar de la estructura en forma de templo griego que simboliza que dentro de un marco institucional único coexisten órdenes jurídicos distintos.⁵¹ En este pilar intergubernamental se consideró de interés común la inmigración (condiciones de acceso, circulación, estancia, sus irregularidades en la residencia y en el trabajo, y lucha contra la inmigración ilegal) y la política de asilo. También la lucha contra el tráfico de drogas y el fraude, la cooperación judicial en asuntos civiles y penales; la cooperación aduanera y cooperación policial en la lucha contra el terrorismo, y otras formas de crimen internacional.⁵²

Como puede observarse, la inmigración y asilo se ubicaron junto a las amenazas a la seguridad, y en esta medida puede considerarse que la inmigración adquiriría una definición en términos de seguridad y por tanto, era necesario reforzar las herramientas o instrumentos de control migratorio. Por esta razón, en el tercer pilar se institucionalizó

⁵⁰ El otro fue la Política Exterior y de Seguridad Común.

⁵¹ El primer pilar, el comunitario, es el recogido en los Tratados comunitarios y sus diversas reformas, con sus instituciones con competencias supranacionales. Quedaron en este pilar el mercado único, la unión económica y monetaria, la PAC, etc. Los nuevos pilares laterales (Justicia y asuntos internos, y Política exterior y de Seguridad común) estarían basados no en unos poderes supranacionales, sino en la cooperación entre los gobiernos. La diferencia entre el pilar comunitario y los pilares laterales está relacionada con la forma en que se toman las decisiones y con las competencias de las instituciones comunitarias. En los pilares de cooperación entre los gobiernos las decisiones se tomarían por consenso y las competencias de la Comisión, el Parlamento Europeo o el Tribunal de Justicia serían escasas. Siguió una lógica de cooperación, pero no de integración. En el pilar comunitario, las decisiones se tomarían cada vez más por mayoría y el papel de las instituciones comunitarias sería esencial.

⁵² Todos estos asuntos de interés común estaban subordinados al objetivo comunitario de la libre circulación de personas. El Artículo K.1 dice que “para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, los Estados miembros consideran de interés común los siguientes ámbitos”. El artículo K.3 señala que respecto a los ámbitos enunciados en el K.1, los Estados se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo con objeto de coordinar su acción.

una percepción determinada del inmigrante; una construcción institucional estereotipada del inmigrante como potencial delincuente.⁵³

4. Los escasos resultados de Maastricht

Para en 1992 se llegó al límite de lo que los Estados miembros estaban dispuestos a concertar en materia de inmigración. El grado de institucionalización de la política de Justicia y Asuntos Internos fue bajo. En realidad el tercer pilar sólo institucionalizó y codificó la práctica intergubernamental, pero no tuvo ninguna consecuencia en el avance del proceso de armonización. Es decir, aquello que se hacía “fuera del marco institucional, “entró” a formar parte de la misma estructura de la UE, pero no se transfirieron competencias nacionales a la Comunidad. La mayoría de las decisiones se tomarían por unanimidad, con la consecuente permanencia de la competencia de los Estados a través del órgano decisor del Consejo de Ministros y el reconocimiento a la Comisión de tener derecho de iniciativa compartido con los Estados miembros.⁵⁴

Como resultado de la organización de Maastricht, la parálisis fue la tónica general. El nuevo arreglo por el que una institución, el Consejo, tomaría las decisiones podía favorecer orden, eficacia y eficiencia de los trabajos, pero no podía avanzarse en el proceso de armonización sin la voluntad de los Estados. De hecho se frenó la implementación de la Convención de Aplicación Schengen, pues entró en vigor hasta

⁵³ R. Zapata-Barrero, art. cit., p. 162.

⁵⁴ En la cúpula del entramado organizativo del Justicia y Asuntos Internos se encuentra el Consejo de Ministros de Justicia e Interior, el cual agrupa a los responsables de estas materias en cada Estado miembro. Se reunió por primera vez en noviembre de 1993 y, salvo cuestiones de urgencia, suele reunirse con una periodicidad bimestral.

1995, y se retrasó la entrada en vigor del Convenio Dublín por la lentitud de las ratificaciones nacionales.

Los Estados miembros se resistieron a cooperar en Justicia y Asuntos Internos. Se mostraron reticentes a aplicar el modelo comunitario ortodoxo. Quisieron preservar el control de todas las decisiones, así como la preeminencia de sus ordenes internos. De esta manera, aunque el procedimiento legislativo para este pilar se inspira en el derecho comunitario y participan los mismos actores, éstos no dispusieron de todas las facultades que les reconoce el derecho comunitario.

Además, en el Tercer pilar, “el Consejo no llegaba a la unanimidad para adoptar decisiones y ofrecía a las instituciones comunitarias una participación parcial, sin posibilidad de control real sobre las decisión de los Estados miembros”.⁵⁵ La única excepción fue la decisión de quién entra al territorio, pues la política de visados sí se sometió a las reglas del primer pilar. De hecho, en el artículo 100c se indicó a las instituciones de la UE que determinaran qué países necesitaban obtener un visado de corta duración (turista) para acceder al territorio comunitario.⁵⁶

Por el contrario, el artículo K.1 del Tratado estableció explícitamente que el control de fronteras, así como las políticas de inmigración, asilo y refugio eran competencia de cada Estado miembro. El punto tres del citado artículo enumeró lo que se entiende por “política de inmigración”. Especifica, 1) las condiciones de entrada y de movimiento de los nacionales de terceros países (extracomunitarios); 2) las condiciones de residencia para los nacionales de terceros países, incluida la reagrupación familiar y el

⁵⁵ R. Zapata-Barrero, art.cit., p.9.

⁵⁶ El primer reglamento sobre la lista de terceros países se adoptó por unanimidad el 25 de septiembre de 1995.

acceso al empleo, y 3) la necesidad de combatir la inmigración, la residencia y el trabajo no autorizado de los nacionales de terceros países.⁵⁷

5. Hacia un enfoque inclusivo de la inmigración

En el año de 1994 la Comisión Europea, con el objetivo de hacer un equilibrio ante el fuerte énfasis dado a las medidas de control de fronteras, elaboró una serie de reportes y comunicaciones no vinculantes para el Consejo y Parlamento Europeo en relación a la integración de los inmigrantes en los Estados miembros.⁵⁸ De acuerdo con Francisco Moreno, el más importante y el que tuvo mayor influencia fue el intitulado *“Mejorando la vida y las condiciones de trabajo. La integración social de los inmigrantes provenientes de países no comunitarios”*.

En esta Comunicación la Comisión planteó tres líneas de acción que la futura política de inmigración europea deseablemente debía incluir: la cooperación con los países expulsores de migrantes para prevenir su salida; el control de los flujos de inmigración dentro de parámetros adecuados; y el reforzamiento de medidas de integración para los inmigrantes.⁵⁹ Para la última, la Comisión propuso una serie de objetivos: la mejora de las condiciones de vida de los extranjeros residentes que se encontraran en situación regular, el mejoramiento del marco para su integración, el desarrollo de un sistema de comunicación y foros para el diálogo y el combate al racismo y xenofobia.

⁵⁷ Henry Schemers y Cees Flinterman (comps.), *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers 1993.

⁵⁸ F. Moreno, art.cit., p. 4.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 5.

En 1997 la Comisión presentó el borrador “Propuesta para el Consejo para el establecimiento del Convenio relativo a las normas de admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros”.⁶⁰ En éste se propuso al establecimiento de reglas comunes para la reunificación familiar y para la admisión de nacionales de terceros países con propósito de empleo y estudios. También se definieron los derechos básicos para los residentes de largo plazo, incluyendo la posibilidad de trabajar en otro Estado miembro diferente al aquel donde se adquirieron los permisos iniciales de residencia. La propuesta, sin embargo, no tuvo el apoyo necesario del Consejo de Ministros, porque consideró las medidas demasiado “liberales”.⁶¹

6. El Tratado de Ámsterdam

Firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los entonces quince países miembros de la UE, el Tratado de Ámsterdam fue importante por la incorporación del concepto “espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” y, como resultado de esto, y con el objetivo de mejorar el funcionamiento del tercer pilar, la comunitarización de algunos temas de la justicia y asuntos internos, entre ellos, la inmigración y el asilo.⁶²

⁶⁰ Loc.cit.

⁶¹ Loc.cit.

⁶² Entró en vigor el primero de mayo de 1999, después de la fase de ratificación. Sus disposiciones modificaron el tratado constitutivo de la CE y el tratado de la Unión Europea. Con este Tratado se buscó ampliar el uso de instrumentos jurídicos obligatorios, en cuya adopción participara más el Parlamento; asegurar la aplicación uniforme de los mismos, dando facultades a la Corte, así como mejorar la capacidad de decisión del Consejo por el recurso de mayoría calificada, pues se evitaría la parálisis intrínseca de la unanimidad.

Sólo los temas cooperación judicial y judicial en materia penal permanecieron en el tercer pilar, en el título VI del TUE.

Como parte del proyecto de acercar la Unión a los ciudadanos, demostrando que la UE atendía aspectos que incidían en la vida cotidiana de los ciudadanos y hacer explícito que éstos son los beneficiarios de la “prosperidad aportada por la unión económica”, se incorporó un nuevo objetivo: “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la lucha contra la delincuencia”.

La noción de espacio de libertad, seguridad y justicia estableció expresamente que el vínculo entre los objetivos de la libre circulación y seguridad eran indisociables. Se estableció que

“a fin de establecer progresivamente un espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia, el Consejo adoptará en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas conjuntamente con las medidas de acompañamiento directamente vinculadas con aquéllas y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración”.⁶³

El establecimiento de la libre circulación creaba riesgos para la seguridad de los ciudadanos, por lo que se justificó el establecimiento de medidas compensatorias para atenuar ese déficit hipotético de seguridad. El objetivo de la libre circulación podía condicionarse al establecimiento de un mínimo de seguridad. No podían eliminarse los controles en fronteras internas y dar paso a la libre circulación total si no se cumplían requisitos mínimos de seguridad.

⁶³ Artículo 61 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

Del artículo 2, párrafo 4 del Tratado de Ámsterdam se desprende que las políticas contra la inmigración irregular y el asilo fueron consideradas medidas de acompañamiento y compensatorias; aspectos de tipo represivo que habría de atender para garantizar la seguridad a la par del combate contra el crimen organizado y procesos relacionados con la globalización –narcotráfico, tráfico de personas, blanqueo de capitales o terrorismo- que quisieran aprovecharse de las libertades que la UE aporta. En estas condiciones, se afirma que se dio un reconocimiento institucional a la percepción jurídica de la inmigración destacando tan solo su dimensión negativa, como generadora de delincuencia, de redes ilegales, etc., simplemente como “amenaza”.⁶⁴

Así, para el establecimiento de este espacio, el Convenio Schengen fue incorporado al derecho comunitario en el marco de la Unión Europea. Se desarrolló el Sistema de Información Schengen, base de datos que se actualiza constantemente sobre crimen y bienes robados, y que está a disposición de la policía y autoridades fronterizas de todos los Estados.

También se transfirió parte importante de los “asuntos de interés común” al primer pilar, entre ellos a la inmigración y el asilo. Esto se hizo al introducir un nuevo título IV al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”. La ventaja que podía esperarse del traslado al primer pilar fue que se utilizarían normas de derecho comunitario jurídicamente obligatorias, como Decisiones y Reglamentos.

El Plan de Acción del Consejo y la Comisión para la ejecución del Tratado de Ámsterdam hizo la distinción entre las medidas que serían tomadas dentro de dos y cinco

⁶⁴ R. Zapata-Barrero, art. cit., p. 163.

años de que el Tratado entrara en vigor. Estas serían las bases para el próximo desarrollo de la política europea de inmigración. En el primer grupo estuvieron incluidos los asuntos relacionados a la readmisión y retorno de los indocumentados; combate a la inmigración ilegal, procedimientos y condiciones para la expedición de visas y listas de países cuyos nacionales estarían sujetos al requisito de visa, y la definición de responsabilidades y obligaciones de las compañías de transporte aéreo o marítimo que transportaran a un extranjero sin documentos necesarios.

En el segundo grupo estuvieron los asuntos relacionados a la expedición de visas de larga duración, de permisos de residencia, reunificación familiar, condiciones de entrada y residencia y el movimiento de nacionales de terceros países a lo largo de la UE. De ambos grupos de objetivos de política, fue explícita la división de la política de inmigración en las dos áreas: la de control y la de integración. En términos de *timing*, la prioridad fue la primera sobre la segunda.

Cabe mencionar que hasta la actualidad no hay una base jurídica específica para la acción de la UE en el ámbito de la integración de los inmigrantes. De acuerdo con Pablo López-Pich, la habilitación competencial ha de extraerse, por tanto, de preceptos que sin tener expresamente medidas en materia de integración, sí inciden en este campo.⁶⁵ Son medidas que se consideraron por primera vez en el Tratado de Ámsterdam.

Un primer ámbito es el de aquellas normas que se refieren a las autorizaciones de residencia: cómo se regule el derecho a la reagrupación familiar o qué requisitos se

⁶⁵ P. López, art.cit, p. 225.

establezcan para adquirir el estatuto de larga duración y qué grado de protección se confiera a este estatuto, son factores que condicionan los procesos de integración.⁶⁶

En el artículo 63.3 del TCE se preveía la adopción de “medidas sobre política de inmigración” en los ámbitos de “condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar”. El artículo 63.4 del TCE habilitó la adopción de “medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro puedan residir en otros Estados miembros” (una de las facultades más importantes contenidas en la futura Directiva sobre el estatuto de los residentes de larga duración).

El segundo ámbito de relevancia inmediata es el de la lucha contra la discriminación. La base jurídica se encontró en el artículo 13 del TCE que contenía una oposición a la discriminación, por motivo, entre otras causas, del origen racial o étnico de las personas.⁶⁷ Como se verá en el tercer capítulo, también esta disposición propició la aprobación de normas de gran relevancia para la integración.

7. Los problemas de Ámsterdam

El procedimiento de decisión no cambió. A pesar de que los temas de la libre circulación e inmigración se inscribieron formalmente dentro del primer pilar, en realidad

⁶⁶ Loc. cit.

⁶⁷ *Ibid*, p. 226.

se trató de una comunitarización parcial y progresiva, pues aunque se dieron competencias a los órganos comunitarios, no se aplicó el método comunitario ortodoxo (proceso de toma de decisiones en el que la Comisión presenta una iniciativa al Consejo y al Parlamento simultáneamente, realizan modificaciones a la iniciativa de la Comisión y discuten para adoptar y emitir un instrumento de derecho comunitario).

Hasta después de cinco años de la entrada en vigor del Tratado, la Comisión tendría el derecho exclusivo de iniciativa. Mientras tanto la compartiría con los Estados miembros. La unanimidad continuaría siendo un mecanismo de votación en el Consejo hasta pasados cinco años, cuando el Consejo por unanimidad y previa consulta del Parlamento, adoptaría una decisión con vistas a que todos o parte de los ámbitos cubiertos por el título IV se rigieran por codecisión.

La única excepción seguía siendo respecto a las visas. A propuesta de la Comisión, el Consejo decidiría por mayoría calificada, previa consulta al Parlamento la lista de los terceros países cuyos nacionales debían contar con visa para cruzar una frontera exterior y la de cuyos nacionales estarían exentos, así como lo relativo a un modelo uniforme de visado, inmediatamente después de la entrada en vigor de *Ámsterdam*.⁶⁸

Además, dentro de la Unión hubo Estados miembros que fueron regidos por reglas distintas a las consideradas reglas generales que se supone deberían aplicar a todos. De hecho esta situación forma parte de la crítica más grande que se hizo a *Ámsterdam*: el

⁶⁸ Artículo 67 TCE.

Tratado codificó y consagró el principio de integración diferenciada; se convirtió en un símbolo de la “Europa a la carta”.⁶⁹

Se considera que la UE pagó un precio caro, en términos de coherencia, uniformidad y dinámica de integración, para obtener consenso en torno al contenido de Justicia y Asuntos Internos, además de que se complicaron demasiado los procedimientos, entre los cuales se encontró el mantenimiento de la unanimidad. Esto dejó la puerta abierta para que nuevamente hubiera superposición entre cooperación intergubernamental y normas de derecho comunitario. El caso más claro es que se permitió a Dinamarca mantenerse al margen de la comunitarización y al Reino Unido e Irlanda elegir entre participar o no en cada medida tomada en el marco del título IV del TCE.⁷⁰ Además a estos dos países se les permitió mantener los controles en sus fronteras.

Con estas dificultades es posible observar que a pesar de que los Estados fueron cediendo a diferente ritmo poderes en este campo a favor de estructuras y mecanismos de cooperación (primero por la cooperación intergubernamental y después por medio de la comunitarización), el resultado para el marco de toma de decisiones reflejaron sus renuencias a renunciar totalmente a su autonomía administrativa y legislativa, sobre todo en rubros tan simbólicos para la soberanía nacional de un Estado como lo es todo aquello

⁶⁹ Daphne-Bouteillet Paquet explica que el principio de integración diferenciada alude al hecho de que dentro de la UE hay Estados o grupos de Estados que son o pueden ser regidos por reglas distintas a las consideradas reglas generales, que se supone deberían de aplicar a todos. Estrictamente esto es contrario a la esencia de la construcción europea basada en el principio de uniformidad de derechos y de obligaciones que constituyen el acervo comunitario. No obstante, se contempló la flexibilidad para que los Estados tuvieran tiempo para adaptarse antes de ser obligados a cumplir con todas las obligaciones (por diferencias geográficas, económicas y culturales) que existen entre los Estados que quieren profundizar o acelerar la cooperación en un ámbito.

⁷⁰ No obstante, Irlanda y Reino Unido pueden decidir en un momento dado participar en la adopción y aplicación de una medida propuesta en el marco del título IV con previa notificación al Consejo de la iniciativa o propuesta que les interese. También pueden participar una vez que ya se había adoptado una medida por parte del Consejo. Dinamarca rechazó todo tipo de comunitarización en el ámbito de Justicia y Asuntos internos, con la excepción de “las medidas que determinen los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, y a las medidas relativas a un modelo uniforme de visado.

relacionado con el cruce de fronteras; la admisión y la estancia de extranjeros en el territorio nacional y las leyes de nacionalidad y ciudadanía.

Conclusiones

Lo que se intentó demostrar en este capítulo es que la necesidad de cooperación entre los Estados miembros en torno a la inmigración surgió del propio proceso de integración europeo. Que hubiera reglas comunes en una Europa sin fronteras era un imperativo para garantizar la seguridad al interior del espacio europeo y para que los ciudadanos europeos pudieran disfrutar del nuevo espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que la Unión Europea había creado.

Sin embargo, las bases para el proyecto de eliminación de fronteras internas a nivel europeo se establecieron en el momento en el que los Estados miembros ya habían cerrado las puertas a la inmigración y por tanto sus políticas nacionales de inmigración habían adquirido un sentido restrictivo. Durante el proceso de cooperación intergubernamental la inmigración a nivel europeo se definió en términos de seguridad, lo que reforzó e institucionalizó en buena medida la percepción de la inmigración en términos negativos y privilegió el uso de instrumentos de control migratorio.

Con la comunitarización de la inmigración con el Tratado de Ámsterdam, se continuó definiendo a la inmigración en términos de seguridad, lo que tendrá consecuencias importantes para su ejecución, para el desarrollo de la política europea de inmigración en los siguientes años: avances significativos en temas relacionados al control migratorio (regulaciones de visados, asuntos relacionados a la readmisión y

retorno, combate a la inmigración ilegal, fortalecimiento de fronteras externas, etc.), pero exiguos en cuanto a la integración de los inmigrantes (ni siquiera hay una base jurídica específica en la actualidad que lo regule).

Sin embargo, en todo este periodo se comienza a delinear el modo en se irá soslayando la carencia de una base jurídica sólida en materia de integración: por medio de estrategias de acción indirectas como lo son los pronunciamientos respecto a la integración de los inmigrante que comenzó a hacer la Comisión Europea desde la primera mitad de la década de los noventa.

Capítulo 2

La política de inmigración española: la agenda gubernamental

“España es el problema; Europa, la solución”.

José Ortega y Gasset⁷¹

“La historia moderna de España ha sido determinada por migraciones masivas: el éxodo rural de las provincias pobres del sur de la Península al norte de Europa, pero también de Galicia y otras regiones a los suburbios de los grandes centros industriales del País Vasco y Cataluña; el exilio político de activistas de izquierdas, intelectuales y artistas después de varias guerras civiles y la emigración laboral de millones de españoles durante la dictadura franquista.”

Marco Kunz⁷²

“Occidente derribó el muro de Berlín para levantar otro muro en el Estrecho de Gibraltar”.

Juan Goytisolo⁷³

⁷¹ Citado en la Conferencia impartida por José Luis Abellán: El «¡Que inventen ellos!» de Miguel de Unamuno en la Fundación Juan March, 10 de mayo de 1994.

⁷² *Juan Goytisolo: metáforas de la migración*, Madrid, Verbum, 2003, p. 10.

⁷³ Citado por Irene Andres-Suárez, en la Introducción de su libro *La inmigración en la literatura española contemporánea*, Madrid, Verbum, 2002.

Introducción

En el presente capítulo se estudia el modo en que el problema de la inmigración se insertó en la agenda gubernamental española a mediados de la década de los ochenta y el desarrollo de la política de inmigración a lo largo de la década de los noventa. Se observa que el factor más importante en la génesis de la Ley de Extranjería de 1985 fue “el agravamiento futuro”, es decir, la preocupación de la Comunidad Europea de que España no lograra hacer un control efectivo de sus fronteras externas ante la inminente creación de un mercado interior y eliminación de fronteras comunes.

En este sentido, el propósito de este capítulo es entender por qué la inmigración entró primero en la agenda gubernamental antes que en la agenda sistémica, y por otro, estudiar en qué medida la cooperación europea influyó en el desarrollo de la política de inmigración española. En un principio, se importó un problema y una definición ya existente en otros países europeos con larga tradición migratoria. Su contenido restrictivo se reforzó por la creación de un mercado interior y la creación del espacio Schengen. En consecuencia, los instrumentos de política utilizados en una España sin experiencia en el tema fueron aquellos relacionados a definir a la inmigración no sólo como un problema de admisión y control, sino en términos de “orden público”, de seguridad.

En la década de los noventa, la política de inmigración incorporó medidas para procurar la integración de los inmigrantes, procesos de regularización extraordinarios, un sistema de cuotas y acuerdos con otros países para ordenar los flujos migratorios. Se explica que estos cambios obedecieron a un mayor reconocimiento y entendimiento del fenómeno migratorio en territorio español. Hubo un reconocimiento de la inmigración

como fenómeno permanente, de la existencia de una alta proporción de inmigrantes en situación irregular trabajando y viviendo en situación marginal, y de la necesidad de mano de obra no calificada para ciertos sectores de la economía.

1. España y el fenómeno de la inmigración

La inmigración es un fenómeno reciente en España. Pasó de ser un país de emigrantes a uno que tiene que afrontar los desafíos y aprovechar las ventajas de la inmigración debido a la llegada de un número cada vez mayor de personas provenientes de regiones menos desarrolladas del mundo a pesar de sufrir constantemente elevadas tasas de desempleo.

España siguió la misma tendencia de otros países del sur de Europa. Con la crisis de petróleo de 1973 varios países europeos cerraron sus fronteras a la inmigración económica y con ello, llegó a su fin un importante ciclo de emigración española. A partir de entonces, comenzó a haber un considerable retorno de migrantes que habían partido en los años cincuenta y sesenta.⁷⁴ Así, debido al cierre de frontera de los destinos tradicionales, de su propio desarrollo económico, de la proximidad a los países emisores y de los lazos históricos y económicos intensos entre las dos laderas del Mediterráneo, España pasó de ser un país “sala de espera” para los inmigrantes a uno receptor de inmigrantes.

⁷⁴ Se calcula que entre 1974 y 1977 más de 300 mil migrantes retornaron a España (C. Mendoza, *Inmigración laboral africana en la Península Ibérica*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 9). Por esta razón, en 1985, el tema de la inmigración en la esfera pública, de existir, tenía más que ver con cómo gestionar pensiones para los emigrantes españoles e incorporarlos a los servicios del Estado de bienestar que con la cuestión de los extranjeros residentes.

En la década de los ochenta un número significativo de extranjeros comenzó a asentarse en España. Los altos niveles de estabilidad política, la escasa conflictividad social y su integración a la Comunidad Europea fueron motivos que favorecieron la llegada de un número cada vez mayor de inmigrantes. Sin embargo, estos elementos, ni combinándose, pudieron sustituir un sistema económico con un mercado laboral en expansión capaz de efectuar una oferta de trabajo sostenida que excediera las posibilidades de autoabastecimiento con mano de obra nacional y comunitaria.⁷⁵

La economía española creó trabajo al nivel más alto y más bajo de la escala ocupacional; oportunidades de empleo que en gran medida fueron ocupados por extranjeros. En un extremo, la internacionalización de la economía española, fuertemente relacionada a la incorporación de España a la Comunidad Europea en 1986, representó su apertura definitiva a capital e inversión extranjera, y la llegada de un considerable número de profesionales altamente calificados generalmente provenientes de países desarrollados.

En el otro extremo, además de haber una legislación laboral onerosa para las empresas, comenzaron a haber áreas del mercado laboral español caracterizado por ser empleos mal pagados que requieren jornadas largas de trabajo pesado, en condiciones inestables y con escasas oportunidades de progreso. Actividades donde el empleador suele utilizar al inmigrante como suministro mano de obra barata y flexible de trabajo sin costos adicionales (contribuciones a la seguridad social, vacaciones pagadas, etc.) donde ellos pueden imponer sus condiciones de trabajo y preocuparse poco o nada por las condiciones de trabajo y vivienda de sus trabajadores.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 19.

Estas actividades son generalmente rechazadas por la mano de obra nacional que a pesar de estar desempleada, no está dispuesta a aceptarlas debido a su bajo “nivel de aceptabilidad”.⁷⁶ Son empleos en los sectores de servicio doméstico, agricultura, ganadería, construcción, comercio, hostelería y venta ambulante que comenzaron a ser ocupados por inmigrantes indocumentados provenientes de países no desarrollados: del continente africano (especialmente de Marruecos), de Iberoamérica y de Europa del este.

En el Cuadro 1 es posible observar la evolución del número de residentes extranjeros legales en España desde 1975. De menos de 60 mil inmigrantes presentes en España en 1975, para 1999 eran ya alrededor de 455 mil. A estos números habría que añadir los inmigrantes indocumentados que estaban en España sin permisos de residencia o de trabajo.⁷⁷ En este periodo los inmigrantes provenientes del primer mundo eran más que aquellos provenientes de países en desarrollo como se observa en la Gráfica 1. Esta población no sólo se compone de profesionales altamente calificados, sino también de extranjeros retirados provenientes generalmente de países de primer mundo (Norteamérica y norte de Europa) que suelen buscar en España condiciones climáticas más favorables.

Cuadro 1: Evolución anual de la población residente extranjera en España por lugar de origen de 1975 a 1999*.

⁷⁶ El nivel de aceptabilidad es la medida en la que hay rechazo por parte de la mano de obra nacional para llevar a cabo determinadas tareas por las malas condiciones de trabajo y el bajo prestigio que supone hacer determinado trabajo en determinados sectores. En la medida en que el nivel de aceptabilidad sea bajo, los nacionales rechazarán cierta rama de actividad dejando un vacío que llena el trabajador inmigrante. La prolongación de la educación obligatoria, el acceso a la educación universitaria y las políticas de protección social son factores que inciden en los niveles de aceptabilidad (Lorenzo Cachón, “La formación de la España inmigrante: ciudadanía y mercado”, en *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 97 (2002), p. 115).

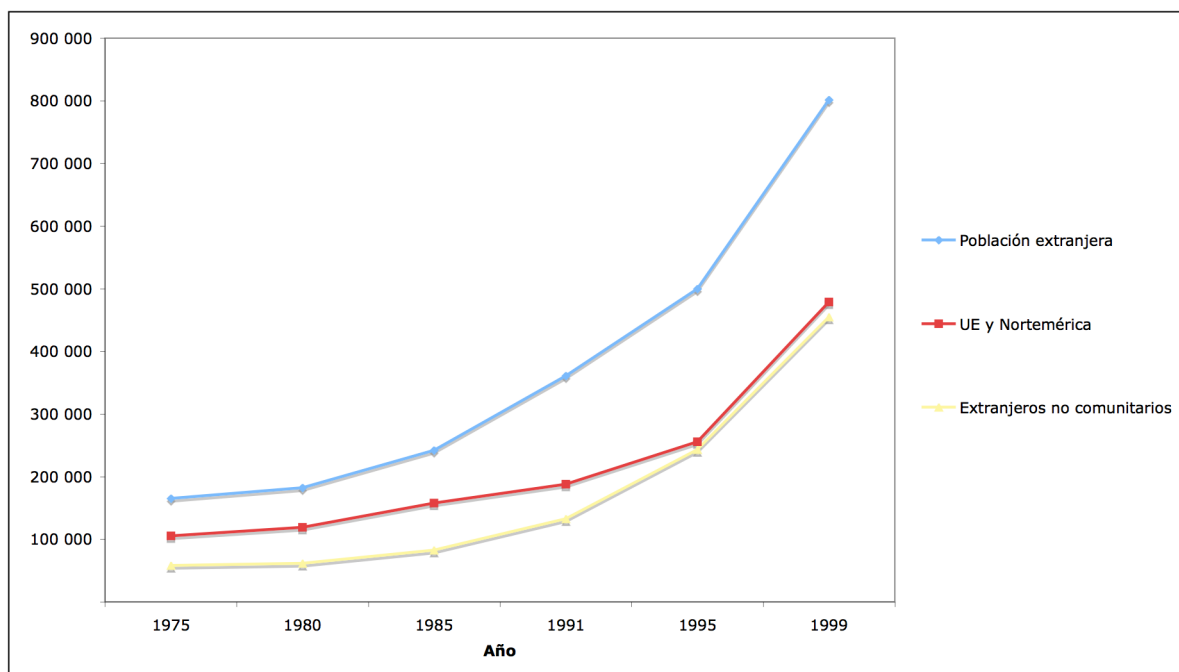
⁷⁷ Conocer con exactitud su número es difícil por su naturaleza oculta, pero cifras más aproximadas a la realidad se pueden obtener a partir de 1997 cuando todo inmigrante independientemente de su estatus legal, puede registrarse en el padrón municipal donde reside para tener acceso a una serie de servicios sociales.

Año	Total población extranjera	Norteamérica	Unión Europea	Resto de Europa	Iberoamérica	África	Asia	Total de extranjeros no comunitarios
1975	165 289	12 361	92 917	9 785	35 781	3 232	9 393	58 191
1980	182 045	12 363	106 738	11 634	34 338	4 067	11 419	61 458
1985	241 971	15 406	142 346	15 780	38 671	8 529	19 451	82 431
1991	360 655	21 186	166 634	18 492	59 372	25 854	29 116	132 834
1995	499 773	19 992	235 602	19 844	88 940	95 718	38 352	242 854
1999	801 329	166 709	312 203	26 315	149 298	213 012	66 340	454 965

* Los datos corresponden al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería. Disponible en <http://extranjeros.mtas.es/es/Informacion/Estadistica/Anuarios/>

Gráfica 1. Evolución anual de la población residente extranjera en España de 1975 a 1999.



De acuerdo con Manuel Tamayo, para mediados de la década de los ochenta el número de inmigrantes era muy bajo al ponerse en marcha la primera política española de inmigración, y si bien fue aumentando, siguió siendo una cuestión relativamente

moderada en cuanto a tamaño.⁷⁸ En este sentido, resulta interesante comparar el porcentaje de extranjeros presentes en España respecto a su población total con algunos de sus homólogos europeos.

Cuadro 2: Porcentaje de extranjeros no comunitarios presentes en algunos Estados europeos en 1985.

País	Inmigrantes no europeos
Alemania	5.9%
Austria	5.6%
Francia	3.9%
Bélgica	3.7%
Holanda	3.7%
Suecia	3.6%
Dinamarca	2.7%
Reino Unido	2.2%
Grecia	1.3%
Italia	1.2%
España	0.6%

Fuente: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt57-2009

Se añade, por una parte que, antes de 1996, los asuntos de Justicia y Asuntos Internos no ocupaban un lugar importante destacado en la agenda europea del gobierno español.⁷⁹ Por otra parte, que en las encuestas de opinión pública la inmigración no era un tema existente. ¿Qué explica entonces que el fenómeno migratorio haya llamado la atención gubernamental y en consecuencia se haya insertado en la agenda gubernamental española antes de que hubiera llamado la atención a la sociedad?

2. La agenda gubernamental: la Ley de Extranjería 7/1985

⁷⁸ “La política de inmigración en España”, *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 1 (2000), p.145.

⁷⁹ Leticia Delgado, “España y la política de Justicia e Interior” en F. Morata (ed.), *op.cit.*, p. 300.

La respuesta parece encontrarse en Europa. La Ley Orgánica 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España⁸⁰ de julio de 1985 simbolizó la entrada de la inmigración en la agenda gubernamental española. Con su entrada en vigor se inauguró institucionalmente un espacio de política pública que no había sido desarrollado hasta entonces.⁸¹ El diseño de la política de inmigración que nació con la nueva Ley no tuvo origen en la experiencia del gobierno español en materia de inmigración y muy probablemente tampoco en un proceso reflexivo que tuviera en cuenta exclusivamente las características nacionales del entorno social, político e institucional.

Según Tamayo, “la inmigración en España fue uno de esos casos en que una situación problemática se convirtió en un problema público a pesar de lo limitado de su extensión”.⁸² En efecto, los flujos de inmigrantes no habían empezado a llegar con gran intensidad y aún no era un fenómeno perceptible para la sociedad. Tampoco los temas de inmigración extracomunitaria estuvieron presentes en el texto del Acta de Adhesión de enero de 1986.⁸³

Sin embargo, la CE, en particular Francia y Alemania, que habían cerrado drásticamente las puertas a la inmigración en 1973 manifestaron, durante las negociaciones de adhesión, su preocupación de que España siguiera siendo una fuente de emigrantes importante, y de que más adelante pudiera convertirse en un “coladero de

⁸⁰ En adelante, Ley de Extranjería.

⁸¹ El artículo más relevante al respecto es el 149.1.2 de la Constitución que sostiene que el Estado Español tiene competencia exclusiva sobre nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (José A. Sainz de la Peña, “La política de inmigración en España”, en Antonio Marquina (ed.), *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea: asociación y diplomacia preventiva*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1997, p. 125).

⁸² M. Tamayo, *op.cit.*, p. 145.

⁸³ El camino hacia Europa culminó con la Ley Orgánica 10/1985 del 2 de agosto, con la que se autorizó la adhesión de España a las Comunidades Europeas, seguida del Acta de adhesión de España y Portugal de 11 de junio de 1985. Ésta incluyó una cláusula por la que se restringía la libertad de movimiento de españoles durante un periodo transitorio de siete años con cláusula de posible revisión a los cinco, que finalmente fue suprimido a los seis años.

inmigrantes”.⁸⁴ La inestabilidad política en el norte de África,⁸⁵ sus vínculos con los países iberoamericanos y el Magreb, su particular situación geográfica (la gran extensión de sus costas) y su sistema de control de fronteras aún precario, hicieron de España un objetivo “deseable” para la inmigración.

Por estos motivos, la CE exigía a España (convertida en frontera sur de la Comunidad) el moldeamiento de su legislación en materia de inmigración para reforzar los controles de acceso al territorio de la Comunidad. De acuerdo con John Casey “los países miembros tenían sus propias legislaciones restrictivas y con vistas a la futura libre circulación exigían a los nuevos solicitantes leyes similares para asegurar que no se dejara ninguna puerta abierta”.⁸⁶

En este sentido se deseaba que la Ley de Extranjería tratara de detener la inmigración, pero no tanto pensando en España que tenía bajos volúmenes de inmigración, sino en una Europa que deseaba restringir la entrada de inmigrantes, y cuando al mismo tiempo, en el Acta Única Europea se establecía un horizonte de apertura de fronteras internas para la libre circulación de personas.

Cabe señalar que la rápida aprobación de la primera Ley de Extranjería, sin debate parlamentario relevante, al bajo perfil de este fenómeno en el conjunto de políticas públicas de España (lo cual se refleja en buena medida por la ausencia de una agencia gubernamental especializado en temas migratorios), el entendimiento de las fuerzas

⁸⁴ Joaquín Arango y Eliseo Ajá, “La evolución de la normativa sobre inmigración”, en su libro *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídicas y sociológicas (1985-2004)*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2006, pp. 17-47.

⁸⁵ *La política europea de España*, Ariel, Barcelona 1999, pp. 36-39. Fue hasta los inicios de la década de los noventa cuando un creciente número de inmigrantes provenientes del Magreb y del África subsahariana comenzaron a asentarse en España.

⁸⁶ “Las políticas de inmigración: la regulación de admisión y la acción reguladora”, en Ricard Gomá y Joan Subirats, *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 322.

políticas de la necesidad de regular los asuntos migratorios antes de ingresar a la CE, y facilitada por la situación de mayoría absoluta del PSOE en el Congreso de los Diputados

La nueva legislación se caracterizó por dos aspectos. Primero, por haber definido los asuntos relacionados a la inmigración como materias de “orden público”. Esto significó poner en manos del Ministerio del Interior y de su red de delegaciones territoriales la totalidad de la aplicación de la Ley, como confirmaría su Reglamento de ejecución. Segundo, por la ausencia de medidas de asuntos relacionados al asentamiento de inmigrantes en España, esto es la definición de sus derechos y responsabilidades, acceso a servicios sociales, etc.

El carácter restrictivo de la Ley y su fuerte énfasis en lo concerniente al control de fronteras se reflejó en el establecimiento de un rígido control de entradas de los extranjeros. El propósito era desincentivar la permanencia. Por ello se dificultó la obtención y renovación los permisos de trabajo y los permisos temporales de residencia (no se reconoció por ejemplo, la existencia de permisos permanentes de residencia).⁸⁷

Varios artículos de la Ley limitaron los derechos de reunión y los de asociación de los inmigrantes viviendo en España. También se estableció que residir en el país sin la autorización necesaria era un delito que se castigaría con la expulsión de España.⁸⁸ Inclusive se llegó a prohibir a los jueces que suspendieran una expulsión decretada por la Administración.

⁸⁷ J. Arango y E. Ajá, *op.cit.*, p. 21. Había que obtener un visado de trabajo en el país de origen -válidos por un año- que se podía obtener a partir de una oferta de trabajo en España. Esto suponía que el trabajador extranjero recibiría en su país un contrato de trabajo enviado por un empresario español, lo que resultaba prácticamente imposible, pues en aquel entonces no habían relaciones suficientes para que los empresarios entraran en contacto con los trabajadores extranjeros. Aún no se les necesitaba en gran escala. Así, la vía legal para la inmigración era inexistente y sólo cabía en todo caso entrando como ilegal o turista. De hecho, la mayoría de las entradas de inmigrantes en estos años se realizaba en la mayoría de los casos como turistas.

⁸⁸ Se detendría y privaría de la libertad a los extranjeros ilegales en centros de internamiento hasta un máximo de 40 días, norma que chocaba con las 72 horas de plazo máximo de detención a los nacionales.

La cuestión de la integración estuvo ausente de esta Ley. Se llegó a afirmar que no era en realidad una Ley sobre los “derechos y libertades” que podrían disfrutar los inmigrantes, sino sobre el control de entrada y residencia y las condiciones de expulsión para el control de los flujos migratorios.⁸⁹

No se reconoció el derecho a la reunificación familiar. Tampoco se hizo referencia al acceso de los inmigrantes a servicios sociales (salud, educación, vivienda, etc.), dejando esta área en manos de las autoridades locales (con competencias en políticas de bienestar).⁹⁰ En estas circunstancias, la intervención de distintos tipos de organizaciones (ONGs, de caridad, etc.) fue importante para incidir en los casos más extremos de exclusión social, pero incapaces de prevenir la creciente exclusión social y de formaciones urbanas de inmigrantes (en su gran mayoría ilegales) en extrema pobreza.

Como en otros países europeos en los años setenta, la idea era que los inmigrantes no permanecerían en territorio español; que eran trabajadores temporales que no se quedarían permanentemente en el territorio, por lo que no era necesario planificar su acceso a los servicios sociales ni su integración en la sociedad española. La inmigración se abordó como un fenómeno pasajero. Se limitaba el tiempo de estancia de los inmigrantes a periodos concretos con carácter funcional y no se garantizaba el derecho de permanencia definitiva en España.

⁸⁹ De hecho, durante el proceso de aprobación de la Ley, varios grupos extra gubernamentales (organizaciones de derechos humanos, ONGs y sindicatos) expresaron su oposición contra lo que percibieron como una ley restrictiva y abogaban por una más comprehensiva. Incluso se denunció que se trataba de la norma más dura de Europa (Raquel Quilez, 1970-2005: De la emigración a la inmigración, *El Mundo*, 17 de marzo de 2006).

⁹⁰ Por definición, la competencia autonómica y municipal de integración no es específica para la integración de inmigrantes, sino de carácter general para toda la población. Esta Ley de extranjería no favoreció la prestación de servicios a inmigrantes por medio de instituciones públicas; para no incurrir en una ilegalidad, se prefirió la intervención indirecta a través de subvenciones a ONGs (J. Casey en R. Gomà y J. Subirats, *op.cit.*, p. 336).

Con la nueva Ley se produjo la diferencia legal entre ciudadanos comunitarios y no comunitarios. Con la adhesión a las Comunidades Europeas, se exigió la obligación de abolir toda distinción por razón de nacionalidad entre las personas trabajadoras de los Estados miembros para hacer posible la libre circulación de personas. Se estableció un régimen especial de extranjería para los ciudadanos de Estados pertenecientes a la Comunidad para que pudieran entrar y residir libremente en España para trabajar por cuenta propia o ajena, así como también lo pueden hacer los miembros de sus familias. Este sería el primer paso que llevaría a la distinción entre los dos tipos de estatus existentes en España: el Régimen Comunitario y el Régimen General. Este último, aplicable a los nacionales de terceros países no pertenecientes a las CE.

Esta distinción jurídica contribuyó a percibir a un colectivo ajeno a los españoles y europeos pertenecientes a la CE, con una situación jurídica diferente y que cuentan con una serie de limitaciones en el ejercicio de derechos en relación con los nacionales. Por primera vez se comenzó a formar la imagen del inmigrante sin papeles; de aquel irregular proveniente de algún país del tercer mundo. También, durante los debates parlamentarios sobre la iniciativa de Ley, hubo varias referencias a la importancia de prevenir la acción de organizaciones criminales internacionales, grupos terroristas y narcotraficantes. Con estos elementos, dice José María Ruiz de Huidobro, “la lógica jurídica de la extranjería suele ser de la diferencia y la discriminación”.⁹¹

Algunos de los aspectos más restrictivos de la nueva Ley fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad y resueltos por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1987

⁹¹ “La Ley Orgánica 4/2000: Historia de un desencuentro y razón de su enfoque jurídico”, en *Migraciones*, 7 (2000), p. 60.

que anuló varios preceptos de la norma y marcó un cambio de la doctrina constitucional en materia de extranjería hacia una línea más progresista.⁹² Este fue el caso de los artículos que limitaban el derecho de reunión y asociación que habían sido denunciados por la institución del Defensor del Pueblo (*Ombudsman*) y la prohibición de que los jueces suspendieran las resoluciones administrativas sobre extranjería. En este sentido, fue posible su intervención en varias ocasiones para prevenir la expulsión de inmigrantes que habían sido arrestados por no tener permisos de residencia o trabajo.

3. España, guardián de la frontera sur europea: la influencia de la cooperación europea

El 27 de noviembre de 1990 se firmaron los Acuerdos Schengen que entrarían en vigor en España el 26 de marzo de 1995.⁹³ Los efectos no sólo se reflejaron en la modernización de la estructura de las instalaciones fronterizas terrestres, marítimas y aéreas españolas, sino también en la reintroducción de visados a algunos países iberoamericanos y a los países del Magreb, y en el endurecimiento de los requisitos para obtener el estatus de refugiado.

3.1. Reintroducción de visados

3.1.1. El Magreb

⁹² E. Ajá, *op.cit.*, p. 23.

⁹³ Comenzó a aplicarse en 1997 (cuando fue incorporado al Tratado de Ámsterdam) porque aún no se cubrían los requisitos en materia de protección de datos y de controles en las fronteras exteriores.

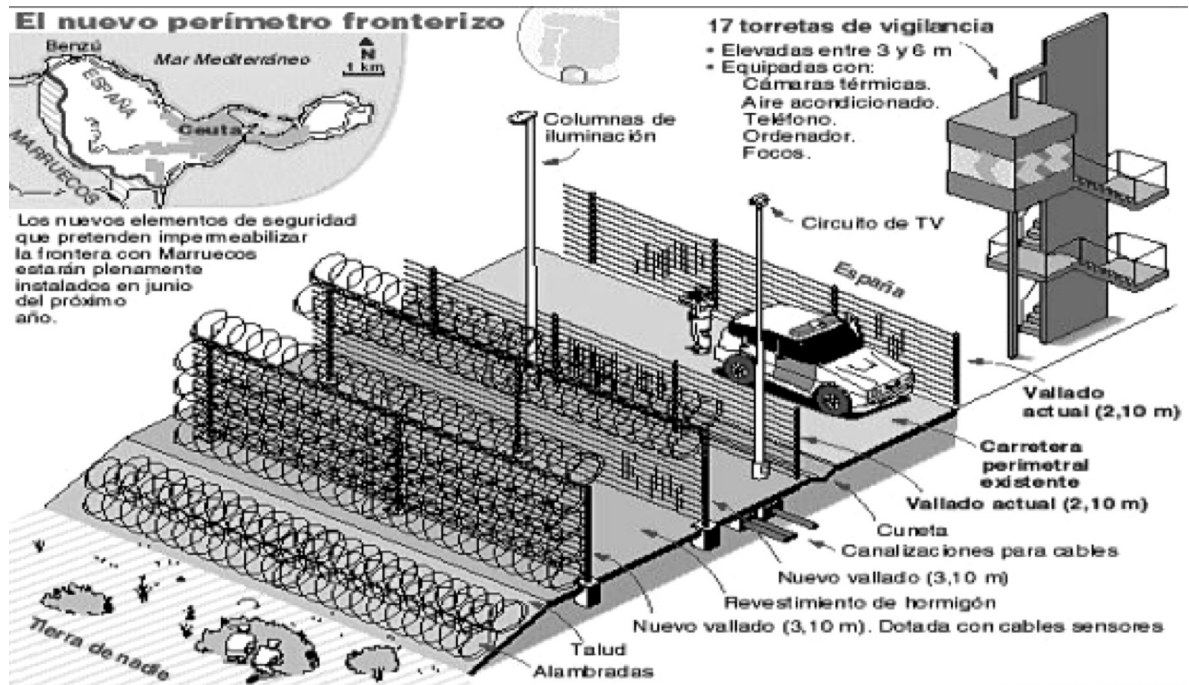
Hasta principios de la década de los noventa las autoridades españolas interpretaron con cierta flexibilidad la ejecución de medidas efectivas para el control fronterizo en concordancia con los requisitos europeos. Los complejos intereses económicos y políticos de España con Marruecos explican la holgada actitud sobre los flujos migratorios provenientes de aquel país. Sin embargo, hubo un cambio substancial al iniciar la década de los noventa que se explica por la incorporación formal de España al Acuerdo de Schengen, y porque los flujos migratorios que utilizaban a España como territorio de paso comenzaron a quedarse en España. Fueron estos inmigrantes provenientes del continente africano quienes comenzaron a ocupar empleos de baja aceptabilidad para los españoles.

El quince de mayo de 1991 se reintrodujo el requisito de visa para aquellas personas provenientes de Marruecos. Este mismo año había expirado el acuerdo de 1964 entre ambos países para suprimir tal requisito. Lo mismo sucedió con Túnez cuyo acuerdo para la supresión mutua de visado databa de 1966. Un estricto control de fronteras era una condición para la adhesión de España al acuerdo Schengen. De hecho, su incorporación formal fue el 25 de junio de 1991, tres semanas después de la reintroducción del requisito de visa a los países del Mágreb.

La reintroducción del visado para Marruecos obedeció al refuerzo de las fronteras exteriores de la CE, particularmente en los casos de Ceuta y Melilla, dos enclaves españoles en la costa norte de África hacia donde es constante un flujo de recursos materiales y humanos para modernizar y reforzar las fronteras que rodean a ambas ciudades. Ejemplo de ello es el diseño e instalación de un sistema que incluyó la instalación de un doble alambrado metálico reforzado de casi cuatro metros de altura,

zanjas, torres de observación, sensores térmicos y cámaras infrarrojas, y la participación tanto de la guardia Civil Española y el ejército (a partir de 1998) para la vigilar las fronteras.

Cuadro 3. Perímetro fronterizo en Ceuta y Melilla.



Fuente: obtenido de Belém Agrela, "Spain as a Recent Country of Immigration: How Immigration Became a Symbolic, Political, and Cultural Problem in the <New Spain>", Working Paper 57, The Center for Comparative Immigration Studies, 2002, p.13.

Sin embargo, a pesar de los cada vez mayores recursos materiales y humanos dirigidos al control de fronteras en ambos enclaves, prácticamente ha sido imposible llevar a cabo un control fronterizo estricto para evitar la entrada de aquellos que desean entrar al continente europeo de forma ilegal. Una vez detenidos, y sin documentos que acrediten su nacionalidad para devolverlos a sus países de origen, si es que hay acuerdos de readmisión, son llevadas a la península pasados cuarenta días.

Una gran cantidad de inmigrantes cruzan las fronteras mezclados entre otras miles de personas que lo hacen sólo para propósitos mercantiles. Cabe recordar el fuerte carácter comercial de ambos enclaves y sus vínculos económicos que dependen en gran medida del comercio con Marruecos que las rodea. Pero también hay otra importante cantidad de personas que organizada en grandes grupos, tratan de saltar la infraestructura fronteriza de forma coordinada tratando de escapar del ejército y Guardia Civil. La prensa europea y española ha traducido tales hechos como “ataques” a las fronteras españolas, contribuyen así a la construcción de la idea de “invasión” por parte de “bárbaros” que buscan entrar a Europa.

Lo mismo ha sucedido con el control de mares y costas españolas para evitar la entrada de inmigrantes africanos por medio de pateras (pequeños y frágiles botes) a las costas de Andalucía y de las Islas Canarias. No obstante, una vez detenidos (sabiendo de antemano que sin papeles hay pocas posibilidades de ser devueltos a sus países de origen), pasan a engrosar la cifra de indocumentados presentes en España y Europa.

3.1.2. Iberoamérica

Otra muestra del endurecimiento del control fronterizo ha sido la supresión unilateral de algunos acuerdos que España tenía con algunos países iberoamericanos respecto a las visas de corta duración. Primero fue Perú y República Dominicana en 1995, y después Ecuador en 2003. Recientemente Colombia en 2006 y Bolivia en 2007.

Todos estos países se caracterizan por en tener una alta proporción de inmigrantes en Europa, en particular, en España que suelen entrar como turistas, pero que al cabo de

tres meses, límite para las estancias de carácter turístico, se quedan en España como inmigrantes indocumentados.

Estos cambios han sido particularmente difíciles de llevar a cabo debido a los vínculos históricos con Iberoamérica (supuestos de identidad o afinidad cultural recogidos en el artículo 23 del Título V sobre Regímenes Especiales de la Ley Orgánica de 1985), a la idea de que hay una deuda histórica por haber recibido una gran cantidad de refugiados españoles a finales de los años treinta y principios de los cuarenta, y por los crecientes intereses económicos de firmas españolas en el mercado iberoamericano.⁹⁴

3.2. Cambios en la política de asilo y refugio

Dadas las estrictas reglas para ingresar a España y la dificultad para obtener el estatus de inmigrante legal en el marco de la Ley de Extranjería, provocaron que desde 1985 hubiera un considerable aumento en el número de personas solicitando asilo o refugio para lograr legalizar su situación administrativa. El vertiginoso aumento de las solicitudes de asilo llegaron a un punto máximo en el año de 1993, por lo que se respondió haciendo más restrictivos los requisitos para obtener ambos estatus. En 1994 se introdujeron cambios significativos en la legislación respecto al asilo que databa del año de 1984. El argumento principal para justificar el cambio en términos restrictivos fue el de la necesidad de cumplir con los compromisos firmados a nivel europeo.

Con el objetivo de adaptar la legislación española a los requisitos de Schengen y la Convención de Dublín, se eliminó la figura de asilo territorial, reemplazándola por el

⁹⁴ V. Gotor, *op.cit.*, p. 41.

reconocimiento de los derechos de refugiados en la Convención de Ginebra de 1951. La nueva legislación además estableció un sistema que filtrara o eliminara aquellas demandas consideradas claramente abusivas. Este sistema de filtro fue ejecutado en consonancia con la Resolución de Londres de 1992.⁹⁵

Cuadro 4. Evolución de las demandas de asilo y refugio en España de 1984 a 2004.

Año	Demandas presentadas	Demandas consideradas	Demandas aceptadas	Tasa de aceptación
1984	-	26	11	42.3%
1985	-	264	177	67.0%
1986	-	709	401	56.6%
1987	2 500	843	262	31.1%
1988	4 516	1 379	303	22.0%
1989	4 077	1 515	134	8.8%
1990	8 647	2 236	246	11.0%
1991	8 138	3 808	156	4.1%
1992	11 708	7 357	296	4.0%
1993	12 615	14 954	592	4.0%
1994	11 192	11 045	345	3.1%
1995	5 678	4 941	276	5.6%
1996	4 730	3 521	143	4.7%
1997	4 975	3 822	105	2.7%
1998	6 764	4 475	123	2.7%
1999	7570	-	159	
2000	7235	-	150	
2002	6310	-	173	
2004	4025	-	95	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en

<http://extranjeros.mtas.es/es/InformacionEstadistica> y Eurostat: International Migration and Asylum.

El resultado fue una considerable disminución en las solicitudes para 1994 como se observa en el Cuadro 4. A pesar del descenso de solicitudes y de la existencia de un filtro que reducía considerablemente el número de demandas finalmente consideradas, la

⁹⁵ Para un estudio completo de la evolución del régimen de asilo en Europa, véase el texto de Vanesa Sánchez, *El cambio en la política de asilo francesa de posguerra*, México, Colmex, 2006, capítulo 1 y 3.

tendencia de aceptación continuaba su caída iniciada a mediados de los ochenta. Esa caída en la tasa de aceptación alcanzó su nivel más bajo en 1997 y 1998 cuando sólo el 2.7% de aquellos que solicitaron el estatus de refugiado obtuvieron una respuesta positiva.

Cuadro 5. Tasa de aceptación de solicitudes de asilo y refugio en algunos países de la UE entre 1989 y 1998.

País	Solicitudes	Demandas aceptadas	Tasa de aceptación
Alemania	2 025	163 178	8.0%
Bélgica	15 306	11 386	7.4%
España	7 762	4 371	5.6%
Francia	32 415	8 218	25.3%
Italia	4 446	461	10.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en

<http://extranjeros.mtas.es/es/InformacionEstadistica> y Eurostat: International Migration and Asylum.

La extrema aplicación restrictiva de la legislación en cuanto a refugiados políticos se observa en el Cuadro 5 donde se compara España con otros países de la UE. Se muestra cómo entre 1988 y 1998 España fue uno de los países de Europa que recibió el menor número de solicitudes, y simultáneamente, tuvo uno de las tasas más bajas de aceptación. Esta es una tendencia que continua hasta la actualidad. Desde los años noventa el asilo se ha convertido en un elemento más de las medidas del control migratorio.

4. Más allá del control y de la vigilancia fronteriza

A principios de la década de los noventa era claro que los inmigrantes no sólo utilizaban a España como plataforma para llegar a otros países europeos, sino que una importante proporción de ellos estaba llegando para quedarse. La Ley de Extranjería no estaba logrando disuadir al gradual aumento de los flujos migratorios. La demanda de mano de obra no calificada para ciertas áreas del mercado laboral estaba atrayendo una cantidad importante de inmigrantes y parecía que esta tendencia no iba a desaparecer en un futuro cercano, sino todo lo contrario.

Además se presentaba un problema adicional. Desde la década de los noventa España e Italia se encuentran en las últimas posiciones en Europa en cuanto a la tasa de fertilidad (alrededor de un hijo por mujer). De acuerdo a las proyecciones llevadas a cabo por diversos estudios, para el año 2050 España tendrá la población más vieja del mundo. Para que el sistema de pensiones no sufra rezagos, se necesitarían doce millones de inmigrantes en 2050 para mantener la razón de cuatro trabajadores por cada persona retirada.⁹⁶

No es un problema exclusivo de España. En la UE se estima que para 2025 se necesitarán 159 millones de inmigrantes para mantener los actuales niveles de protección social que caracterizan a los Estados de bienestar europeos. A pesar de que se reconoce que contar con esos niveles de migración sería social y políticamente “impensable” en Europa, estos estudios muestran el panorama demográfico existente y que la sustitución migratoria será una realidad en Europa occidental en los años venideros.

⁹⁶ Véase Yongmi Schibel y J. Niessen, *Demographic changes and the consequences for Europe's future - is immigration an option?*, Bruselas, Migration Policy Group, 2002 y Susana Menéndez, “El reto de las nuevas realidades familiares”, en *Portualaria*, 3(2003), pp. 9-32.

Los bajos niveles de aceptabilidad, el aumento de las expectativas académicas y laborales, la incorporación de la mujer en el mercado laboral, los insuficientes servicios de guarderías, etc. son algunas de las razones que han incidido en baja tasa de natalidad española, que al parecer no cambiarán en un futuro cercano.⁹⁷ Por esta razón, la demanda existente de mano de obra no calificada para ciertos sectores de la economía española siguió y seguirá aumentando.

Con pocas posibilidades para entrar y permanecer de forma legal, y sin haber mecanismos legales establecidos para canalizar la inmigración económica, la cantidad de inmigrantes indocumentados aumentaba. Trabajar en la ilegalidad los hacía proclives a trabajar en la explotación y vivir en la marginación. Por este motivo se multiplicaron las voces de sindicatos, ONGs y asociaciones de inmigrantes para denunciar la falta de voluntad para sancionar a aquellos que contrataran a indocumentados.⁹⁸

En 1990 el Gobierno presentó al Parlamento el informe “Sobre la situación de los extranjeros en España”. En éste se hizo un reconocimiento expreso de que la inmigración comenzaba a ser un fenómeno estructural y que era necesario llevar a cabo medidas no sólo acordes con los socios comunitarios, sino también a la realidad nacional.

No sólo estaban llegando inmigrantes (documentados e indocumentados) con propósitos laborales, sino también los familiares de éstos a pesar de que la Ley no preveía el derecho a la reagrupación familiar. Los inmigrantes estaban llegando con voluntad de

⁹⁷ Gabriela Cañas, “España es el país con una menor tasa de fecundidad del mundo, según el INE”, en *El País*, 22 de diciembre de 1999.

⁹⁸ Moreno explica que esta relajada actitud ante la economía sumergida se debe a la importancia de mantener los costos de producción bajos por medio de mano de obra barata. La producción de textiles y la agricultura, para mantenerse competitivas en el mercado europeo ante las importaciones que se hacían desde Marruecos donde los productos crecen o producen a costos mucho más bajos que en España. Mientras tanto, las autoridades argumentaron la falta de recursos del Ministerio del Trabajo para tener un mayor y mejor control sobre la economía sumergida (art. cit., p. 27).

permanencia. Tuvieron la necesidad de hacer uso de servicios de salud y los hijos comenzaron a formar parte de la matrícula escolar. También la concentración territorial y la creación de comunidades de inmigrantes dentro y alrededor de las grandes ciudades⁹⁹ obligó a que se reflexionara sobre la pertinencia de la integración social de los inmigrantes y sus necesidades en términos de servicios públicos y sociales.¹⁰⁰

Los procesos de regularización, la extensión de derechos sociales básicos a todos los inmigrantes independientemente de sus estatus legal, y el establecimiento de acuerdos con países “expulsores” para regular la entrada de migrantes temporales fueron medidas creadas en respuesta al propósito de reconciliar el mantenimiento de una política de control de fronteras estricta con la realidad migratoria que en España se imponía.

4.1 Procesos de regularización

Desde la Ley de Extranjería de 1985 se desarrollaron tres procesos de regularización (1985, 1991 y 1996) con el objetivo de legalizar a los inmigrantes que

⁹⁹ Ejemplo de ello es la concentración de los inmigrantes en cuatro áreas principales. La primera, en la zona mediterránea, es un área de gran atractivo turístico y de gran dinámica económica por su industria y servicios. Las ciudades más importantes aquí son Barcelona, Valencia, Alicante y Tarragona. También es un área enfocada a la agricultura intensiva de exportación (las más importantes, Murcia y Almería). La segunda es el área metropolitana de Madrid. La capital española y alrededores han tenido una gran demanda de inmigrantes para sectores como el de construcción, servicios e industria. Sólo entre las ciudades de Madrid y Barcelona, suman desde entonces alrededor de un tercio del total de los inmigrantes presentes en España. La tercera es el Valle del Ebro, zona de gran demanda de inmigrantes para la producción vinícola, cosecha de frutas y para los sectores industriales y de servicios. Por último, el este y sureste español son áreas enfocadas básicamente a la agricultura. Como ejemplo, Huelva, donde hay extensos campos de fresas, y Cáceres, con campos de tabaco. La zona de León atrae mano de obra inmigrante para la industria minera.

¹⁰⁰ ¿Qué modelo es más oportuno para la provisión de los servicios públicos para los inmigrantes? En un extremo se sitúan las políticas de la diferencia, de carácter específico que dan lugar a servicios públicos para uso y consumo exclusivo de la población inmigrante. El criterio principal es la eficacia al haber servicios a la medida de los consumidores. En el otro extremo, están las políticas de la igualdad, es decir, que incorporan a los inmigrantes en las redes de servicios generales para toda la población. El criterio central es la equidad, al proveer los mismos servicios para cualquier consumidor sin importar las particularidades. Sin embargo, las primeras pueden significar una barrera para la integración al tratar al inmigrante de modo distinto y promover su estigmatización social; las segundas, pueden favorecer la integración, pero pueden provocar insatisfacción frente al consumo de los servicios (Véase Manuel Tamayo, art.cit., p. 150 y J. Casey en R. Gomà y J. Subirats, art.cit., p. 330 y Charles Taylor, *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*, México, FCE, 1993).

vivían en territorio español sin permisos de trabajo y/o residencia. Estos procesos, comunes en otros Estados miembros como Italia, Francia o Bélgica son constantemente criticados por el Consejo Europeo, pues se sostiene que son un fuerte incentivo para atraer la inmigración ilegal. A pesar de estas críticas, las autoridades españolas han usado este mecanismo para traer a “superficie” a aquellos indocumentados que, sin un estatus legal reconocido, son orillados a no pagar impuestos y atrabajar en la economía sumergida (donde el empresario suele establecer sus propias condiciones laborales) sin poder disfrutar de ningún tipo de derecho básico.

El primer proceso “extraordinario” de regularización se llevó a cabo en septiembre de 1986 según lo provisto por la Ley de Extranjería. La población objetivo a la que se dirigía eran todos los extranjeros que se encontrasen residiendo en territorio español que se encontraran en una situación irregular o bien, que estuvieran en situación regular, pero que su hubieran visto afectados por el cambio de norma. El Ministerio del Interior por medio de sus Comisarías Generales de Documentación se hizo cargo del proceso para que la nueva Ley comenzase con un contador de indocumentados en “cero”.

El proceso tuvo poca relevancia social y respondió al mapa existente de residentes y trabajadores regulares. De hecho, una porción importante de solicitantes eran europeos con residencia estable en España. Pero para los indocumentados, los efectos de este proceso no fueron duraderos, pues muchos de los regularizados que obtuvieron sus permisos, los perdieron pronto debido a las estrictas condiciones para mantenerlo vigente.

Afloraron 44 mil indocumentados que solicitaron su regularización por medio de la obtención de permisos de trabajo o residencia. De éstos, sólo 23 mil permisos fueron otorgadas. Las demás solicitudes ni siquiera recibieron una respuesta por parte del

gobierno. Un año después, sólo 13 mil personas pudieron retener sus permisos debido a las estrictas condiciones pedidas para renovarlos.

Este proceso además comenzó a delinear algunas tendencias que se acentuarían a lo largo del tiempo: la especialización territorial de la inmigración vinculada a las condiciones del mercado de trabajo, y un rasgo estructural de la irregularidad en España; esto es, la dificultad de mantenerse documentado en el tiempo debido a las estrictas reglas para renovar los permisos de trabajo y residencia (fenómeno llamado “irregularidad sobrevenida”).¹⁰¹

Esta dificultad para mantenerse documentado en el tiempo fue el origen de la necesidad de poner en marcha nuevos procesos. Según Joan Subirats y Jaume Badosa, surgió una constante en la política migratoria española; una cadena caracterizada por tres eslabones que se suceden continuamente: regulación (ley), irregularidad y regularización. Es decir, unas normas restrictivas que facilitan caer en la ilegalidad, que necesitan de un mecanismo de “descongestión, de un proceso “extraordinario de regularización” para dar cobertura a miles de personas para volver a empezar de nuevo poco tiempo después.¹⁰²

Del Informe “Sobre la situación de los extranjeros en España” de 1990, se adoptó una Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España en 1991, que todos los grupos parlamentarios aprobaron, y cuyas medidas se llevarían a cabo en los años siguientes. La proposición articuló la política de inmigración sobre dos ejes: el

¹⁰¹ La irregularidad sobrevenida es el perder la condición de regularidad por las dificultades para renovar los permisos y por deficiencias del sistema administrativo y lentitud burocrática (Juan A. Ramos e Isabel Bazaga, “Gestión intergubernamental y política de inmigración en España: el caso de los procesos de regularización de inmigrantes”, *en VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002, p. 5.).

¹⁰² “Sólo ante el peligro: el papel del Ministerio del Interior en la política migratoria española y la falta de un *governance model*”, Documentos presentados al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002, p. 4.

control y regulación de los flujos migratorios, y la integración social de los inmigrantes.¹⁰³

La Proposición instó a que se abriera un proceso de regularización para resolver la situación de los trabajadores indocumentados presentes en el territorio. Se presentó formalmente como un proceso que trataba de completar la regularización efectuada en 1985 y para hacer aflorar a los indocumentados que habían llegado con posterioridad a esa fecha y que podían demostrar su asentamiento. Mientras tanto, sindicatos y diversas ONGs denunciaban la situación de explotación, marginación y exclusión social en la que se encontraban los inmigrantes, particularmente los indocumentados.

Sin embargo, a pesar de estas presiones internas, el diseño y ejecución del proceso estuvo fuertemente condicionado a un acuerdo con Marruecos para legalizar a los marroquíes que vivían en España sin permisos de trabajo y residencia.¹⁰⁴ En contraparte, Marruecos aceptaría sin contratiempos el requisito de visa requerido para entrar en España introducido en 1991. De este modo también se cumplía con uno de los requisitos para la incorporación de España al Convenio de aplicación Schengen.

Quizás la conclusión más relevante que se puede extraer del proceso de regularización de 1991 es que se comienza a reconocer a España como un país de destino. Un indicador del aumento de indocumentados entre 1986 y 1991 son las cifras de aquellos que solicitaron su regularización. Se recibieron más de 128 068 mil solicitudes (casi el triple comparando con el proceso de 1986) y se otorgaron alrededor de 109 135

¹⁰³ J. M. Ruiz, art.cit., p. 74.

¹⁰⁴ Pablo Pumares, "Problemática de la inmigración marroquí en España", en *Política y Sociedad*, 12 (1993), p. 139.

mil nuevos permisos de trabajo y residencia. De estos, más de la mitad correspondieron a marroquíes.¹⁰⁵

No obstante, siguió siendo un sistema precario que funcionó dentro de las limitaciones de la Ley vigente, ya que sólo se seguían otorgando permisos iniciales de un año. Como resultado, en los tres años siguientes del proceso, el 50% de los regularizados volvieron a una situación irregular al no conseguir la renovación del permiso temporal.

Unos años después, en la última legislatura socialista, se aprobó un nuevo reglamento de la Ley de Extranjería en 1996. Éste transformó algunas de las condiciones de acceso a permisos de trabajo y residencia así como respecto a los derechos libertades de los extranjeros, lo que motivó la puesta en marcha de este proceso extraordinario de regularización para ese mismo año. El proceso tuvo un alcance limitado en tanto que la población objetivo quedaba restringida a aquellos que se encontraban en España antes del primero de enero de 1996 y que hubieran sido titulares de permisos de trabajo y residencia o de residencia con posterioridad a la entrada en vigor del reglamento, es decir, mayo de 1986.

Los extranjeros que cumplían los requisitos obtenían permiso de trabajo y residencia o permiso de residencia válido por dos años si habían sido titulares de un permiso anterior. Aquellos que a través de este proceso obtenían por primera vez documentación disponían de un permiso de carácter anual. Si acreditaban haber tenido en el pasado permisos de larga duración obtendrían un permiso similar al perdido. El proceso tuvo como resultado la documentación de 24 691 irregulares.

¹⁰⁵ J. A. Ramos e I. Bazaga, art.cit., p. 140.

4.2 El sistema de cuotas

Para organizar los nuevos flujos de inmigrantes las autoridades establecieron en 1993, 1994, 1995, 1997, 1998 y 1999 un sistema de cuotas anuales (también llamado “contingente”). Se darían un cierto número de permisos de trabajo de acuerdo a las necesidades laborales del mercado de trabajo español en áreas de baja aceptabilidad por un limitado periodo de tiempo con el fin de evitar la irregularidad.

Los gobiernos regionales elaboran estimaciones de las necesidades en el sector agrícola, de servicios doméstico y construcción, y envían las propuestas del número de Trabajadores al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de su Subdirección General de Inmigración, el cual establecería el número de plazas y regiones a ofrecer. Cada año se ofrecieron alrededor entre 20 y 40 mil vacantes.¹⁰⁶ Los permisos se distribuyen por medio de las embajadas y consulados de España para aquellos interesados para ocupar esos puestos vacantes.

En la práctica, el sistema de cuotas terminó funcionando como un mecanismo de regularización para aquellos inmigrantes indocumentados ya presentes en España y no para nuevos inmigrantes. Una vez que la solicitud se aprobaba, los trabajadores regresaban a su país de origen o al sur de Francia para ir al Consulado español para pedir la visa. Con todos los documentos legales retornaban a España a trabajar. Según datos del Director General de Ordenación de la Migraciones, en el último contingente de 1999 menos del 50% de las peticiones provenían de los países de origen de los inmigrantes.¹⁰⁷

¹⁰⁶ F. Moreno, art.cit., p. 21.

¹⁰⁷ Cit. en J. Subirats y J. Badosa, art. cit., p. 4.

El sistema de cuotas llevó a la regularidad a varios miles de ilegales que de otro modo hubieran estado condenados a trabajar en la informalidad sin ningún tipo de derecho, a pesar de los procesos de regularización. Sin embargo, el sistema fue insuficiente para la demanda mano de obra en varios sectores. Por ejemplo, en el sector agrícola en los años noventa hubo la necesidad de 40 mil trabajadores pero sólo se concedieron oficialmente 12 mil empleos para ese sector, por lo que el resto se cubrió con trabajadores ilegales.¹⁰⁸

4.3. Los inicios de la dimensión integradora: expansión de derechos

Después de haberse reconocido las limitaciones de la Ley de Extranjería como marco para la incorporación de la población inmigrante en la sociedad española, y del carácter estructural y permanente del fenómeno de la inmigración, se comenzó a considerar la conveniencia de desarrollar un conjunto de medidas encaminadas a facilitar la integración de los inmigrantes en la sociedad de española.

El Ministerio de Asuntos Sociales creó en 1992 una Comisión Interministerial de Extranjería para comenzar a encargarse de temas de integración. Se creó además la dirección General de Inmigración para asumir las competencias en inmigración en materia laboral que antes correspondían al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esto señala un cambio de una lógica estrictamente laboral y centrada en el control y admisión de los inmigrantes, a otra que abordara más los temas de permanencia e integración.

¹⁰⁸ Kitty Calavita, "immigration, Law and Marginalization in a Global Economy. Notes from Spain" en *Law and Society Review*, 4 (32), p. 535.

En diciembre Asuntos Sociales publicó el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI), el cual definió tres líneas de acción:

- a. Prevenir la creación de flujos migratorios por medio de la cooperación para promover el desarrollo económico y social de aquellos países donde se originan los flujos migratorios.
- b. Promover el conocimiento en cuanto a esos flujos, así como de la demanda por mano de obra barata en la economía española con el objetivo de regular la inmigración con eficacia.
- c. Facilitar la integración social de los inmigrantes en la sociedad española por medio de medidas relacionadas con cuestiones educativas, laborales, legales, culturales, de convivencia y participación ciudadana.

Estos tres objetivos replicaron las metas definidas por la Comisión Europea en su intento fallido para coordinar las políticas de integración dentro de la UE mediante la Comunicación de la Comisión Europea “Mejorando la vida y las condiciones de trabajo. La integración social de los inmigrantes provenientes de países no comunitarios” reseñado en el capítulo anterior.

Sin la experiencia al respecto y sin modelo específico para la integración de la población inmigrante, las autoridades españolas utilizaron la Comunicación como marco de referencia para el desarrollo de su política de integración, de modo que esta dimensión

pasó a formar parte de la definición que hizo el gobierno central de la inmigración en 1994 una vez asentada la idea en Europa.¹⁰⁹

Sin embargo, a pesar de que el Plan representó un avance en la búsqueda de soluciones, se limitó a simples recomendaciones que no encontraron espacio en la Ley de Extranjería de 1985. A pesar de las declaraciones de buenas intenciones, el desarrollo de esta área de la política de inmigración no fue fácil. María Bruquets-Vallejo afirma estos esfuerzos fueron más retóricos que prácticos, pues el Plan tuvo magros resultados: metas definidas de modo muy general, escasos recursos administrativos y humanos disponibles, así como a la dificultad de coordinación entre Comunidades Autónomas y ayuntamientos.¹¹⁰

A pesar de estas limitaciones, hubo algunos cambios significativos. El Ministerio de Asuntos Sociales creó en su interior dos instrumentos de seguimiento como el Foro para la integración Social de los Inmigrantes¹¹¹ y un Observatorio Permanente de inmigración (OPI).¹¹² De forma paralela se fue estructurando un tejido organizativo y asociativo en torno a la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales

¹⁰⁹ F. Moreno, art.cit., p. 4

¹¹⁰ “Immigration and Integration Policy-making in Spain”, en IMISCOE *Working Paper*, no. 21, 2008, pp. 20-21. El esquema institucional descentralizado que caracteriza al Estado español junto a la naturaleza multidimensional de la inmigración dio origen a una considerable falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno y vacíos considerables en la cobertura de las necesidades más básicas de los inmigrantes. Las Comunidades autónomas con más capacidad (como Madrid, Cataluña y Andalucía) ya habían estado elaborando planes específicos de integración, mientras que otros ni siquiera lo habían considerado. La inacción de los algunos gobiernos regionales sobrecargó a los gobiernos municipales con unos niveles de responsabilidad para los que no tenían recursos ni capacidad técnica. Además, la desigualdad en el trato, los niveles de atención y de acceso a bienes y servicios en distintos puntos del territorio nacional fue la tónica general, pues no había en ese entonces mecanismos homologadores de ningún tipo ni sistemas de evaluación y comparación entre diversas experiencias. Esto dio pie a la inmigración interna hacia las regiones donde hubieran condiciones más favorables respecto al acceso en la provisión de servicios sociales.

¹¹¹ Creado en 1995 el Foro busca “conseguir la participación de todas las partes implicadas en la integración de los inmigrantes, canalizar las demandas y aspiraciones de los propios inmigrantes y efectuar propuestas para facilitar su convivencia con la sociedad española”. Está constituido por las administraciones públicas, ONGs y asociaciones representativas de las “inquietudes” de la propia sociedad española, y por asociaciones de inmigrantes (en <http://extranjeros.mtas.es/es/ForoIntegracionSocialInmigrantes/>).

¹¹² Es un órgano que lleva a cabo funciones de análisis, estudio y difusión de la información relacionada con los movimientos migratorios en España (véase <http://extranjeros.mtas.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/>)

por parte de este mismo Ministerio. A nivel de Autonomías, la Generalitat de Catalunya, por ejemplo, presentó en 1993 el Pla Interdepartamental d'Inmigració, aunque también con los mismos problemas y dificultades que el PISI. Algunos ayuntamientos de las ciudades con mayor concentración de inmigrantes comenzaron a plantearse por primera vez cómo tratar el tema de la integración.¹¹³

En estas condiciones, se reconoce que el reglamento de 1996 marcó una línea innovadora en el ámbito de la integración (que después fue recogida por la nueva Ley de Extranjería que se aprobaría en el año 2000) y que reconoció formalmente el carácter permanente de la inmigración. Entre sus aportaciones se encuentra que se determinaron los diferentes tipos de permisos de trabajo, la creación de la figura del residente permanente y el otorgamiento de un conjunto de derechos subjetivos de la persona (igualdad, asistencia letrada e intérprete).

También en el reglamento se reconoció el derecho a la educación y salud de todos los menores al margen de la situación legal de los padres (Declaración de los derechos del Niño de 1989) y se introdujo el permiso por reagrupación familiar (a partir de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos). Así, mediante los mecanismos de regularización, del sistema de cuotas, mediante el lento proceso de reunificación familiar y la entrada de personas en forma clandestina, el número de inmigrantes pasaron de 70 mil en 1985 a 400 mil en 1998 (véase el cuadro 1).

4.4 Acuerdos bilaterales para la inmigración económica

¹¹³ J. Casey en R. Gomà y J. Subirats, *op.cit.*, p. 329.

El gobierno español anunció en octubre de 1999 la firma de un acuerdo con Marruecos para el desarrollo de un esquema para regular la migración temporal. Inicialmente acordada para el sector agricultura, aquellos trabajos que no fueran cubiertos por españoles, europeos comunitarios o inmigrantes en situación legal, serían ofrecidos a personas de origen marroquí. Las autoridades españolas garantizaron otorgar permisos de trabajo temporal (para un máximo de nueve meses al año), y subsidiar los costos de transporte y vivienda, que serían responsabilidad del empleador.

A pesar de que hubo posteriormente acuerdos similares con Ecuador, Colombia, Malí, Rumania y Polonia, el acuerdo con Marruecos no sólo tuvo particular importancia por su proximidad geográfica y porque de ahí proviene el flujo migratorio más importante que se dirige a territorio español. Desde la incorporación de España a la UE, el asunto migratorio ha sido uno de los temas más importantes en las relaciones bilaterales entre ambos países, incluyendo asuntos relacionados a visas, tránsito de marroquíes residentes en la UE, envío de remesas, etc. Son relaciones en las que ya se venían tratando temas como el estatus de Sahara Occidental, la soberanía sobre Ceuta y Melilla, narcotráfico o el acceso de la industria pesquera española a zonas de pesca marroquí.

En estas circunstancias, las autoridades españolas trataron de implicar a las autoridades marroquíes para el control de los flujos migratorios no sólo de sus ciudadanos, sino también de otras personas del continente que buscan llegar a Europa cruzando el Mediterráneo, o bien llegando a Ceuta y Melilla. En 1992 se firmó un acuerdo para la readmisión de inmigrantes ilegales, sin embargo, la ejecución del acuerdo dependió en gran medida de la voluntad de las autoridades de Marruecos que han

utilizado desde entonces el tema migratorio para negociar otros asuntos de la agenda bilateral.

Dentro de este proceso de negociación, el acuerdo bilateral de 1999 para importar trabajadores temporales a España podría ser entendido como un modo de regular los flujos migratorios (objetivo de las autoridades españolas) y al mismo tiempo, mejorar las condiciones de trabajo y vida de los inmigrantes marroquíes (interés de Marruecos). No obstante, debido a la falta de capacidad institucional necesaria para llevar a cabo este esquema, la inmigración permanente, y muchas veces indocumentada, ha prevalecido sobre la temporal.

Conclusiones

Se intentó demostrar que la entrada del problema de la inmigración en la agenda gubernamental no se debió a un problema interno o a una demanda social importante. El nacimiento de la política de inmigración en los ochenta se debió a la preocupación de otros países de Europa, que ya habían cerrado sus puertas a la inmigración, de que España se convirtiera en una plataforma de ingreso al espacio europeo, cuando además, de forma paralela se estaba vislumbrando la eliminación de las fronteras interiores a nivel europeo.

España, sin experiencia previa en la materia y sin debate social y político sobre cómo abordar la cuestión, inauguró su política de inmigración incluyendo solamente los ámbitos de admisión y control, en consonancia con el paradigma predominante de “inmigración cero”. Así, la definición y los instrumentos de política adoptados, estuvieron hechos a la medida europea.

A lo largo de la década de los noventa se formularon y ejecutaron medidas cada vez más acordes a una realidad cambiante. Se reconoció la existencia de una importante demanda de mano de obra no calificada, de miles de inmigrantes que continuaban llegando a pesar de un marco tan restrictivo, y de un aumento en la cantidad de indocumentados viviendo en situaciones de extrema explotación y marginación. Adicionalmente se advertía la importancia de la inmigración para mitigar los problemas relacionados a las bajas tasas de natalidad.

Por estas circunstancias, se llevaron a cabo sucesivos procesos de regularización, se estableció el sistema de cuotas, se extendieron algunos derechos sociales para todo inmigrante presente en territorio español sin importar su estatus legal y se desarrollaron acuerdos con países expulsores de migrantes para regular el flujo de trabajadores temporales en España. Con esto se trató de conciliar el mantenimiento de medidas restrictivas (exigidas a nivel europeo) con la realidad y necesidades que al interior de España se estaban presentando.

Capítulo 3

El Consejo Europeo de Tampere: hacia la creación de una política común de inmigración

“Europa, proclaman algunos, sufre los efectos de una continua y solapada invasión”.
Juan Goytisolo¹¹⁴

“Habrá muchos, individuos o pueblos, que piensen, más o menos conscientemente, que todo extranjero es un enemigo. Es la mayoría de los casos esta convicción yace en el fondo de las almas como una infección latente; se manifiesta sólo en actores intermitentes e incoordinados, y no está en el origen de un sistema de pensamiento. Pero cuando éste llega, cuando el dogma inexpresado se convierte en la premisa mayor de un silogismo, entonces, al final de la cadena está el Lager. Él es el producto de un concepto del mundo llevado a sus últimas consecuencias con una coherencia rigurosa: mientras el concepto subsiste las consecuencias nos amenazan. La historia de los campos de destrucción debería ser entendida por todos como una siniestra señal de peligro.”

Primo Levi¹¹⁵

“La idea de que haya, en cualquier país del mundo, una identidad nacional y una cultura uniforme y cerrada como una frontera, es un absurdo. Los partidarios de la uniformidad, de la unidad le tienen miedo a la democracia. Eso ocurre en todas partes. ¿Esto va a llegar a poner en peligro a las instituciones democráticas? No lo sé. En Francia, por ejemplo, hay la reacción del Frente Nacional de Jean Marie Le Pen, un nacionalista étnico -"Francia para los franceses", discurso en contra de los migrantes, etc.-. ¿Eso hace peligrar las instituciones democráticas francesas? No lo sé, ya que participan en el Parlamento, en la última elección tuvieron el 22 por ciento de los votos -que es muy considerable-. Hasta ahora no han amenazado a las instituciones representativas. ¿Puede suceder en el futuro? Podría ser. En Alemania, en la zona que antes era Alemania Oriental, Sajonia y Brandenburgo, en las elecciones de septiembre pasado, los partidos neonazis tuvieron entre el 8 y el 12 por ciento de los votos. Es peligroso.”

Fernando Escalante¹¹⁶

¹¹⁴ *España y sus Ejidos*, Madrid, Hijos de Muley-Rubio, 2003, p.20.

¹¹⁵ En la presentación de su libro *Si esto es un hombre*, trad. de Pilar Gómez, Barcelona, Muchnik Editores, 1987.

¹¹⁶ Entrevista de Ariel Ruiz, “La impostura nacionalista de Huntington”, 19 de octubre del 2004. Disponible en http://www.lainsignia.org/2004/octubre/cul_046.htm.

Introducción

El propósito de este capítulo es presentar la primera fase de construcción de una política común europea de inmigración que culminó en 2004 antes de la ampliación a diez nuevos Estados miembros. Será el insumo para el estudio de la política de inmigración española de finales de la década de los noventa a 2004.

Se observa que en esta fase se buscó la armonización gradual de legislaciones y prácticas para formar una política común de inmigración. Sin embargo los avances en cada una de sus dimensiones fueron diferentes. En una Europa sin fronteras internas donde los Estados miembros mantenían oficialmente cerradas sus puertas a la inmigración económica y la percibían como un problema, hubo un importante avance en las medidas relacionadas al control de fronteras e inmigración irregular.

En cambio los avances en la dimensión integración fueron complejos. Es un ámbito que carece de una base jurídica específica para la acción europea, por lo que las estrategias de acción en esta fase fueron indirectas y mediante mecanismos de europeización horizontales. Las distintas historias y situaciones migratorias de cada Estado miembro y sus modelos de integración particulares condicionaron la adopción de decisiones en materia de integración en sede comunitaria.

1. Las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere

El 1 de mayo de 1999 entró en vigor el Tratado de Ámsterdam. En éste se estableció un plazo de cinco años para la creación de una política europea común en

materia de inmigración. Se acordó que se propondrían y en su caso, adoptarían medidas dentro de los cinco años siguientes para ese propósito. Por eso, en octubre de 1999 se celebró en la ciudad finlandesa de Tampere la primera sesión extraordinaria del Consejo Europeo dedicada en exclusiva a la creación del espacio de Seguridad y Justicia en la UE. Ahí se establecieron los pilares que tendrían que conformar la política europea de inmigración: “un sistema común para la gestión migratoria, la colaboración con los países de origen, y un planteamiento común que garantice la integración en nuestras sociedades a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión”.¹¹⁷

Para ello se encargó a la Comisión que elaborara un plan de trabajo para lograrlo en los siguientes cinco años. Esta institución compartiría el derecho de iniciativa con los Estados miembros, mientras que el poder de decisión, en un régimen de voto por unanimidad, recayó colectivamente en los Estados miembros reunidos en el Consejo de Ministros. Las conclusiones de Tampere fueron la referencia de prácticamente toda la producción política y legislativa que se llevó a cabo en materia de inmigración a nivel europeo y constituyeron un punto de partida común para las instituciones y Estados miembros para armonizar sus políticas de inmigración.

2. El contexto del programa de Tampere

La construcción de una política común de inmigración estuvo condicionada por una percepción eminentemente negativa de la inmigración que permeó el desarrollo de la

¹¹⁷ Consejo Europeo de Tampere, “Conclusiones de la Presidencia”, 15 y 16 de Octubre de 1999. (En http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm).

agenda de Tampere y los mecanismos institucionales para la adopción de medidas para ese propósito. El desarrollo del espacio común europeo de Libertad, Seguridad y Justicia se estableció cuando varios Estados miembros mantenían cerradas sus puertas a la inmigración y cuando la inmigración estaba definida en términos de seguridad en un contexto de eliminación de fronteras internas.

Se añade que desde los años noventa hasta la actualidad, en varios Estados europeos el tema de la inmigración se ha utilizado como una arma política en los procesos electorales con mayor intensidad, sobre todo, en tiempos de crisis económica.¹¹⁸ Como en otros periodos de la historia europea, la presencia de inmigrantes de diversas áreas del mundo determina estrategias electorales encaminadas a hallar a un chivo expiatorio de los males que afligen a las economías. Suele señalarse al inmigrante como una fuente de problemas sociales: ya sea como fundamentalista islámico, como consumidor de prestaciones sociales o como competidor en el mercado laboral.

Además, los atentados terroristas de 2001 en Estados Unidos (de carácter transnacional y de inspiración islamista) provocaron que se reforzara la vinculación entre inmigración e inseguridad: la inmigración como una potencial amenaza al espacio común europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Así, predominó, pues, en esos discursos electorales una percepción que ha mezclado inmigración regular con irregular, y ambas con delincuencia y terrorismo; un binomio que al parecer ha recabado una alta proporción de votos en varios países europeos.

¹¹⁸ Ferrán Martínez y Roberto Duval, "Hostility Towards Immigration in Spain", en *Documentos de Trabajo*, n. 182, México, CIDE, 2009, p. 4-5, y Ana M. López, *Inmigrantes y Estados. La respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos, 2005, p. 38.

Esta percepción negativa explica entonces, primero, por qué los Estados miembros prefirieron políticas nacionales a supranacionales, mostrándose reacios a transferir mayor competencias a las instituciones comunitarias. De hecho, la aparición de discursos anti inmigrantes en las elecciones nacionales y locales en los Estados miembros reforzó la cautela de los gobiernos nacionales a ceder competencias en inmigración.

Esto se reflejó tanto en el predominio del voto por unanimidad en el seno del Consejo, como en el acuerdo por el cual el derecho de iniciativa del Consejo es compartido con los Estados miembros, y en el bloqueo institucional protagonizado por el Consejo que sufrieron varias propuestas legislativas.

En segundo lugar, los Estados miembros intentaron que el contenido de las nuevas normas comunitarias coincidiera con el de sus normas nacionales, por lo que a nivel europeo, muchas de las propuestas adoptadas en el Consejo quedaron como estándares mínimos o “primeros pasos” para una legislación común.¹¹⁹ Ya que cada Estado miembro contaba con su propia norma en materia de inmigración, hubo cierta inflexibilidad entre los representantes de los Estados a la hora de negociar.

En tercer lugar, de significativa importancia para este capítulo, esa percepción negativa explica que haya habido un avance importante de las medidas relacionadas al control migratorio (regulaciones de visados, readmisión y retorno, combate a la

¹¹⁹ France Mochel, integrante de la Unidad de Inmigración y Asilo de la Dirección General de Interior y Justicia de la Comisión Europea afirma que la lentitud para el avance en la construcción de una política de inmigración común se debe a que, primero, en la Comisión no hay un convencimiento de lo que se debe hacer, y segundo, los ministros del interior y funcionarios encargados de los asuntos migratorios en cada Estado, no están acostumbrados a discutir a nivel europeo, pues los representantes gubernamentales “llegan al Consejo donde estamos negocian directivas, diferentes legislaciones y políticas comunes, y lo primero que dicen que es están de acuerdo en la necesidad de construir un escenario europeo que aporte valor añadido e inmediatamente sugieren que se traslade la propia legislación nacional al ámbito europeo...esta es la realidad; cada día los representantes de los diferentes Estados miembros nos dicen que su legislación nacional es muy buena” (“La agenda Tampere: hacia una política europea de inmigración”, en *España en la construcción de una política europea de inmigración. I seminario de Inmigración y Europa*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2004, p.145).

inmigración ilegal, fortalecimiento de fronteras externas, etc.) en comparación con las medidas relacionadas a la integración de los inmigrantes.

A continuación se hará una revisión de las medidas propuestas y adoptadas en torno a la inmigración a nivel europeo desde que Ámsterdam entró en vigor.¹²⁰ Primero se revisarán los instrumentos que constituyen el apartado relacionado al control de flujos migratorios. Después se abordará el ámbito correspondiente a la integración, haciendo especial énfasis en cómo se consideró la inmigración gradualmente como una estrategia complementaria al mercado laboral y como mecanismo para atajar la tendencia demográfica negativa presente en Europa. En tercer lugar se verá brevemente la adopción de un tercer eje, de una estrategia para atacar las raíces que provocan la inmigración.

Cabe destacar que en el desarrollo del programa de Tampere la Comisión Europea tuvo un papel destacado. En su seno funciona desde 1999 la Dirección General de Justicia en Interior. Es una de las direcciones generales más recientes y de menor tamaño de la Comisión. Su papel es elaborar propuestas de la legislación de la UE y controlar la implantación de la legislación una vez adoptada por el Consejo de Ministros.

La Comisión es la institución europea que actuó como catalizadora del proceso de comunitarización de la política de inmigración, pues asumió un papel muy activo como institución “emprendedora de políticas” (*policy entrepreneur*). Representa un lugar y sede natural para el desarrollo y diseño de las política y regulaciones europeas, por lo que ha tratado de impulsar ciertos modelos, “mejores prácticas” y soluciones para que sean

¹²⁰ Me baso, en las siguientes páginas, en Jan Niessen, *Five Years of EU Migration and Asylum Policy-Making under the Amsterdam and Tampere Mandates*, Bruselas, Migration Policy Group, 2004, y en la Síntesis de legislación de la UE, “Libre circulación de personas, asilo e inmigración”, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_es.htm.

aplicados en todos los países miembros de la Unión Europea por medio de sus Comunicaciones.¹²¹

La Comisión presentó, en fin, la mayoría de las propuestas legislativas a la Consejo, para que éste, bajo el método de la unanimidad adoptara las iniciativas de la Comisión como Reglamentos, Decisiones o Directivas. La excepción seguía siendo respecto a las visas. A propuesta de la Comisión, el Consejo decidiría por mayoría calificada la lista de los terceros países cuyos nacionales debían contar con visa para cruzar una frontera exterior y la de cuyos nacionales estarían exentos, así como lo relativo a un modelo uniforme de visado.

3. La agenda de Tampere

3.1. Fronteras exteriores

En el año 2000 la Comisión propuso al Consejo el *Reglamento que determina la lista de terceros países cuyos nacionales deben tener visa para ingresar a territorio de la UE y aquellos que están exentos de este requisito*,¹²² que el año siguiente el Consejo aprobó. Los criterios para determinar quienes necesitarían del requisito de visa

¹²¹ Véase C. Radaelli, "Policy Transfer in The European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", en *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, num. 10, 1997, disponible en <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp10.htm>. No sólo la Comisión ha tenido un papel importante para reorientar o añadir nuevas perspectivas a la construcción de la política de inmigración. De acuerdo con Mauricio Dussauge, una de las fuerzas complejas que han estado cambiando las lógicas de los países europeos está relacionada a la socialización de los funcionarios de los Estados en los diversos foros comunitarios. Numerosos funcionarios desarrollan parte de sus actividades profesionales tanto en los Consejos Europeos como en las instituciones comunitarias (Comisión Europea, Parlamento Europeo, Consejo de Ministros, etc.) y muchos otros son rotados (asignados temporalmente) para trabajar en estas instituciones y en los Consejos europeos. Por ello es probable que comiencen a adoptar no sólo patrones de comportamiento y actitudes administrativas europeas, sino también ideas sobre la gestión y de las políticas públicas que ya no son nacionales sino europeas de tal modo que quedan incorporadas a las políticas nacionales (véase su artículo en art.cit, p. 297-301).

¹²² COM(2000) 27 y COM(2000) 577.

obedecieron a consideraciones de seguridad y de relaciones exteriores (por cuestiones de reciprocidad). Aquellos países cuyos nacionales no requieren visa en buena medida son aquellos con lo que algunos Estados de la UE tiene fuertes vínculos: los países de Europa del este, la mayoría de los países iberoamericanos, Japón, Corea del Sur, Hong Kong, Singapore, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá.¹²³

En 2004 la Comisión propuso la *Decisión para el establecimiento del Sistema de Información de Visados (VIS)*.¹²⁴ Su objetivo fue el de crear una base de datos que sirviera para combatir la expedición de visas falsas y para mejorar el intercambio de información entre los Estados miembros respecto a las visas solicitadas y expedidas por un Estado miembro en particular. Ese mismo año, el Consejo adoptó el *Reglamento sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración* propuesto por Grecia. Con este reglamento se creó una red de funcionarios representantes de los Estados miembros destinados en un tercer país para facilitar la acción de la UE en el ámbito de la prevención, el combate de la inmigración ilegal, la repatriación de los inmigrantes ilegales y la gestión de la migración legal.

De acuerdo con el Reglamento, se procura que los funcionarios establezcan y mantengan contactos directos con las autoridades competentes del país anfitrión y con

¹²³ En el marco de la armonización de las condiciones necesarias de entrada en el territorio del espacio Schengen para un mejor control fronterizo en 2002 el Comité Ejecutivo Schengen adoptó la Instrucción Consular Común en la que estableció la cooperación consular común entre los Estados del espacio Schengen para evitar las solicitudes simultáneas o consecutivas a una denegación reciente (*visa shopping*). En los anexos aparece además la lista de los terceros países a los cuales se exige un visado o se les examina sin él. Para lograr este fin, el Consejo, a partir de dos propuestas de la Comisión [COM (2001) 157-1 y COM (2003) 558-1] adoptó una serie de reglamentos desde 2002, cuyo fin ha sido el de iniciar una armonización de las políticas de los Estados miembros en materia de visados (como el establecimiento de un formato único de visado). A partir de la modificación del año 2003, debido a la inclusión de Ecuador en la lista de países a los que se les exige visado, se introdujo un mecanismo de reciprocidad, de modo que si un tercer Estado exento de la obligación de visado exigiera a los nacionales de un Estado de la Unión el visado, éstos podrían exigir el requisito a los nacionales de ese tercer Estado.

¹²⁴ COM(2004) 0099.

cualquier otro organismo pertinente de dicho país, a fin de facilitar y agilizar la recopilación e intercambio de información respecto a las fronteras externas de la UE.

Con el mismo ímpetu se adoptó en 2004 el *Reglamento para el establecimiento de la Agencia Europea Para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores*. El Reglamento señaló la necesidad de crear un cuerpo que se encargara de coordinar la cooperación entre los Estados miembros en materia de fronteras exteriores e inmigración ilegal; asistir en la formación de guardias de frontera, establecer modelos de evaluación del funcionamiento de las fronteras, apoyar en su vigilancia en coordinación con las autoridades de cada Estado miembro y la red de funcionarios de enlace de inmigración, y apoyar en las operaciones de retorno conjuntas.

En el año 2000 Francia propuso al Consejo la *Directiva referente a la armonización de penas financieras a los portadores que transporten al territorio de la UE a nacionales de terceros países de los Estados miembros sin documentos necesarios para su admisión*. A esta Directiva aprobada en 2001 se sumó otra propuesta por España en 2003 para obligar a las compañías aéreas comunicar los datos de sus pasajeros antes de su llegada a algún Estado miembro. Se ha criticado el contenido de ambas directivas pues se deja parte de la función de vigilancia y control de fronteras exteriores a prestadores de servicios privados (aerolíneas o transporte ferroviario) y por dificultar la entrada a territorio europeo de personas que estén buscando asilo y refugio.

3.2. Migración irregular

En el Tratado de Ámsterdam se identificó a la inmigración irregular como un área prioritaria a combatir, particularmente para prevenir las entradas, tránsito y residencia no autorizadas; combatir al tráfico de personas y para que hubiera un reconocimiento mutuo de decisiones de expulsión por parte de los Estados miembros.

En el año 2000 Francia propuso al Consejo la *Decisión marco destinada a reforzar el marco para prevenir la entrada, a la circulación y las estancias irregulares*. Con esta decisión se establecieron planes de acción comunes enfocados promover medidas pre fronterizas (cooperación entre oficiales de migración, campañas para informar sobre los riesgos que implica emigrar de forma ilegal, etc.), y el reforzamiento del papel de la Europol¹²⁵ en el combate a la inmigración ilegal.

En 2002, a partir del Libro Verde para una política de retorno de residentes ilegales, la Comisión elaboró la *Comunicación relativa al retorno de los residentes ilegales*.¹²⁶ En ésta se propuso el Programa de Acción de Retorno con el propósito de promover el intercambio de información y mejores prácticas para la cooperación en las operaciones de retorno conjuntas. Para este propósito se sugirió la creación de un Fondo Europeo de Retorno. El Consejo aprobó la creación del programa ese mismo año.

En este marco, la Comisión se encargaría de comenzar las negociaciones para establecer los acuerdos de readmisión con aquellos países que cada Estado miembro propusiera y el Consejo de Ministros aprobara. Algunos de los criterios que se consideran son la intensidad de la presión migratoria y posición geográfica. Para 2002 ya se habían

¹²⁵ Europol es la Oficina Europea de Policía, órgano encargado de facilitar las operaciones de lucha contra la criminalidad al seno de la Unión Europea. Se creó en 1994 con el propósito de aumentar la seguridad del espacio común. Es una oficina de policía criminal intergubernamental que facilita el intercambio de información entre las policías nacionales en materia de estupefacientes, terrorismo, crimen internacional y pederastia. Tiene competencia en los veintisiete estados de la UE.

¹²⁶ COM (2002) 564.

establecido acuerdos con Marruecos, Sri Lanka, Rusia, Pakistán, Hong Kong y Macao. Al año siguiente con Ucrania, Turquía, Albania, Argelia y China.

En 2001 se adoptaron la *Decisión marco referente al combate del tráfico de personas* y la *Decisión marco para combatir el tráfico de personas, explotación y pornografía infantil*.¹²⁷ Ambas fueron presentadas por la Comisión al Consejo en el año 2000 y aprobadas en 2002. En éstas se estableció la armonización de sanciones contra aquellos que se dedicaran al tráfico de personas y aquellos que transportaran a personas indocumentadas.

En el año 2000 Francia propuso la *Directiva relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión*, que fue adoptada el mismo año por el Consejo. Esta directiva estableció que la decisión de expulsión tomada por un Estado miembro contra un nacional de un tercer país que se encuentre en el territorio de otro Estado debe ser acatada. Con esta Directiva se busca combatir las estancias ilegales en territorio europeo.

3.3. Migración legal

En Tampere se acordó la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales respecto a las condiciones de admisión y residencia de nacionales de terceros países y para un control más eficiente de las corrientes migratorias. En consecuencia, la Comisión presentó propuestas legislativas en relación a la reunificación familiar, al estatuto de residente de larga duración, y a la admisión y residencia por propósitos de empleo, estudios y actividades no remuneradas. Como ya se ha mencionado anteriormente, estas

¹²⁷ COM(2001) 854.

medidas, si bien no tienen el objetivo expreso de promover la integración (se les considera más elementos para el control migratorio), sí inciden en este campo.

La aprobación de la *Directiva relativa a la reagrupación familiar* pasó por un camino pedregoso. La Comisión elaboró tres propuestas al respecto, pero que tuvieron que irse modificando, con un contenido cada vez más restrictivo, debido a la falta de acuerdo dentro del Consejo que las consideraba demasiado liberales.¹²⁸ En 2003 se aprobó la Directiva, aunque Dinamarca, Irlanda y Reino Unido ejercieron su derecho de no ejercerla. Además, de acuerdo a Niessen, al ir dejando atrás su carácter liberal, la Directiva adoptada dejó un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para determinar quiénes serían sujetos a la reagrupación familiar.¹²⁹

En 2001 la Comisión propuso la *Directiva relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*.¹³⁰ Aprobada por el Consejo en 2003 después de arduas negociaciones para conseguir la unanimidad en su seno, el Estatuto comenzó a regular los derechos que se adquieren cuando se ha residido de manera legal e ininterrumpida en el territorio de un Estado miembro durante cinco años.¹³¹

¹²⁸ COM(2000) 624 y COM(2002) 225.

¹²⁹ *Op.cit.*, p. 3. En la directiva se establecieron las condiciones mínimas que deben cumplir los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros para tener derecho a la reagrupación familiar. La Directiva estableció que la reagrupación “es aplicable sin perjuicio de las posibles condiciones más favorables reconocidas por las legislaciones nacionales de los países miembros”. Estableció el derecho a reagrupar al cónyuge y a los menores (es facultativo para los Estados permitirlo también respecto de las personas con análoga relación afectiva debidamente probada y para los ascendientes en línea directa que estén a cargo del reagrupante), sin más requisito que una vivienda adecuada, un seguro de enfermedad e ingresos suficientes para el sostenimiento familiar. El máximo periodo de residencia previa que puede requerirse, antes de solicitar este derecho, es de dos años. Los miembros de la familia reagrupados tienen derecho, de acuerdo a la Directiva, al acceso a la educación, a un empleo por cuenta ajena o propia y a la formación profesional en igualdad de condiciones con el reagrupante.

¹³⁰ COM(2001) 127.

¹³¹ Se considera que la integración de los inmigrantes de larga duración es un aspecto esencial de toda política de inmigración, pues el contenido de esta directiva está en relación con el otorgamiento de derechos en plano de igualdad con los ciudadanos comunitarios. Adquirido el estatuto, el beneficiario tienen derecho a toda una serie de prestaciones en las mismas condiciones que los nacionales, en concreto a: a) la educación y la formación profesional, así como al reconocimiento de títulos; b) la protección social (subsídios familiares, pensiones de jubilación); c) la asistencia sanitaria; d) las normas de empleo y trabajo (descanso semanal, vacaciones anuales, salario, condiciones de despido...); e) la libertad de asociación, afiliación y participación en organizaciones de trabajadores o patronos; f) libre

En 2001 la Comisión elaboró *la Directiva al Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia*. La Comisión propuso el establecimiento de criterios y procedimientos comunes para la entrada y residencia de personas que no pertenecen a la UE por razones de trabajo, y los derechos que se obtendrían.¹³²

No fue aprobada por el Consejo, sobre todo por la fuerte oposición de Alemania a armonizar los beneficios que los trabajadores inmigrantes obtendrían: transitar por otros Estados miembros y contar con las mismas condiciones de trabajo que los ciudadanos de la Unión (condiciones de trabajo, remuneración, formación profesional, seguridad social, cuidados médicos, libertad de asociación, etc.). Por la importancia de esta medida, la propuesta se consideró como uno de los grandes “fracasos de Tampere”.¹³³

Por esta razón, hasta la actualidad no hay acuerdos de la UE para el establecimiento de cuotas que permitan a los trabajadores desempeñar una actividad económica en el extranjero. Sólo los hay a nivel bilateral. Es el caso de Alemania,

acceso al conjunto del territorio de todo el Estado miembro. No obstante, esta misma Directiva expone que un Estado miembro podrá restringir la igualdad de trato en relación al ámbito de acceso al trabajo y a la educación (por ejemplo, exigiendo el conocimiento adecuado de la lengua).

Los Estados miembros son libres de ampliar la lista de ámbitos en los que concederán igualdad de trato y de prestaciones a los inmigrantes residentes de larga duración que a sus nacionales. Cualquier país comunitario puede expedir un permiso de residencia permanente en condiciones más favorables que las previstas por la Directiva (piso mínimo). El permiso de residencia otorgado en un Estado miembro no dará acceso al derecho de residencia de larga duración en los otros Estados comunitarios. No obstante, un nacional de un tercer país residente de larga duración en un Estado miembro podrá tener el derecho de residencia en otro país comunitario durante un período superior a tres meses si cumple determinadas condiciones, y en especial, el requisito de ejercer una actividad económica, estudiar o mejorar su formación profesional. El segundo Estado miembro podrá rechazar la estancia solo en caso de una amenaza para el orden público o la seguridad pública o salud pública.

¹³² COM(2001) 386. La obtención del permiso de residencia por cuenta ajena estaría sujeta al hecho que el puesto de trabajo no podía ser ocupado a corto plazo por un ciudadano de la Unión o un nacional de un país no comunitario con estancia legal. La validez del permiso sería de tres años, renovable por ese mismo tiempo. Para las actividades por cuenta propia debía acreditar que la actividad independiente en cuestión crearía un empleo para el solicitante y que tendría efectos positivos sobre el desarrollo económico del Estado miembro donde se solicitara el permiso.

¹³³ Ana Terrón i Cusí, *Cinco años después de Tampere*, II Seminario Inmigración y Europa, Barcelona, CIDOB, 2005, p. 18.

Francia o España que tienen firmados acuerdos bilaterales con Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana, Polonia, Rumania, Bulgaria y Nigeria.

Por último, en 2004 se aprobó la *Directiva relativa a los requisitos de admisión a los nacionales de terceros países a efectos de estudios, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado para periodos superiores a tres meses*.¹³⁴ Si bien se destacó la importancia que tiene la migración por estudios, voluntariado o prácticas como una forma de “enriquecimiento mutuo” y un “mejor entendimiento entre culturas entre la sociedad de acogida y el país de origen” del beneficiario del permiso, esta Directiva descartó la posibilidad de transformar este permiso en uno normal de residencia y trabajo que había propuesto la Comisión originalmente. De este modo, esa posibilidad quedó reservada a la legislación particular de cada Estado.

3.4. Inmigración e integración

En su conjunto, las Directivas sobre el derecho a la reagrupación familiar y la relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración supusieron una mejora del marco jurídico para la integración de las personas inmigradas. Sin embargo, además de la *Directiva para la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial y/o étnico*¹³⁵ propuestas por

¹³⁴ COM (2002) 548. Se destacó la importancia que tiene la migración por estudios, voluntariado o prácticas como una forma de enriquecimiento mutuo y un mejor entendimiento entre culturas entre la sociedad de acogida y el país de origen del beneficiario del permiso, las únicas condiciones solicitadas son contar con un pasaporte válido, seguro médico, solvencia económica y carta de aceptación por parte de la institución académica o de aquella institución donde se llevarán a cabo las prácticas o el voluntariado. Sin embargo, esta Directiva no dice nada sobre la posibilidad de transformar este permiso en uno normal de residencia y trabajo, cuestión ésta reservada a la legislación particular de cada Estado.

¹³⁵ COM (00) 328.

la Comisión en 2000 y aprobada en el Consejo el mismo año, no había alguna otra medida a nivel europeo que complementara este marco.

Mas bien cada Estado ha tenido sus propias estrategias para promover la integración de los inmigrantes presentes en su territorio de acuerdo a su peculiar historia, situación migratoria y estado de bienestar. Algunos tienen una trayectoria más dilatada como países de inmigración que otros. Distintos son también los países de origen de los inmigrantes, y a su vez, estas trayectorias singulares han formado diferentes modelos de integración, cada uno con su trasfondo jurídico-político peculiar y sus problemas específicos.¹³⁶

Uno de los pilares de Tampere fue el de elaborar un planteamiento común que garantizara la integración, por lo que se buscó identificar problemas comunes y posibles estrategias europeas globales suficientemente flexibles como para adaptarse a las particularidades de cada contexto nacional.

En 2002, el Comité Económico y Social Europeo (CESE)¹³⁷ constató en su Informe sobre Inmigración, Asilo e Integración social que

“se ha progresado insuficientemente en la integración social de los inmigrantes y refugiados. Persiste una discriminación evidente; estos grupos de la población continúan estando claramente en desventaja en términos de empleo; igualmente clara es la segregación física de facto en algunas ciudades; las ciudades de Europa continúan asistiendo al estallido de violencia cuando la convivencia se quiebra; y el

¹³⁶ Para una descripción detallada de los modelos de integración en Reino Unido, Alemania y Francia, véase el texto de Javier Urbano, *Análisis crítico de modelos de administración migratoria en la Unión Europea*, México, Cuadernos de Migración Internacional-UIA, 2005.

¹³⁷ El CESE es un órgano auxiliar de la Unión Europea, creado por el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea en 1957 con el fin de representar los intereses de los distintos grupos económicos y sociales de Europa. Debe ser consultado por el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo en los casos previstos por los Tratados. Este dictamen preceptivo se produce antes de la adopción de un gran número de actos relativos al mercado común, educación, protección de los consumidores, medio ambiente, desarrollo regional y ámbito social. Puede también emitir dictámenes facultativos, correspondientes a los casos en que el Consejo, la Comisión o el Parlamento estimen oportuno consultar al Comité Económico y Social. Finalmente, también puede emitir dictámenes por iniciativa propia.

racismo continua siendo patente (y se incrementa, incluso) tanto en las relaciones sociales cotidianas como en los resultados electorales obtenidos por la extrema derecha”.¹³⁸

Por ello el CESE instó a que se diera “un nuevo impulso a las políticas de integración social” y a que “la Comisión Europea adoptara medidas apropiadas para tal efecto”. Propuso el establecimiento de un programa-marco de integración comunitario que implicara a todas las instituciones nacionales, regionales y locales con responsabilidad en este ámbito para adoptar nuevas iniciativas con algún instrumento de financiación que incentivara y respaldara las políticas que se consideraran necesario desarrollar.

Este programa incluiría propuestas en distintas áreas: acogida inicial de inmigrantes y refugiados, inserción laboral, acceso a vivienda, educación, sanidad y servicios sociales; comunicación y diversidad cultural; promoción de la participación cívica, etc. El Informe es ilustrativo por dos circunstancias. Por un lado su contenido fue un diagnóstico sobre el estado de la integración en los inicios del milenio; y por otro lado, sólo un “programa marco”, buenas intenciones para formular propuestas de actuación en este ámbito.

Esto refleja la complejidad que ha entrañado poner en marcha políticas de integración a escala europea, cuando las competencias contenidas en los Tratados no dan juego para ello. Una complejidad que se intensifica por la multiplicidad de niveles de gobierno con competencias diferentes para la integración, por la diversidad de dimensiones que la integración implica y la falta de acuerdo sobre lo que integración significa.

¹³⁸ P. López-Pich, art.cit., p. 234-235.

En noviembre de 2000 la Comisión emitió la *Comunicación sobre una política de inmigración*¹³⁹, seguida por la *Comunicación relativa a un método de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración* en julio de 2001. En la primera se delimita el enfoque de la Comisión respecto a la integración: el marco para la lucha contra la discriminación y xenofobia debe complementarse con programas específicos de integración a escala nacional, regional y local.

Define la integración como un proceso bi direccional que implica la adaptación tanto del inmigrante como de la sociedad receptora “dentro del respeto a la dignidad humana y los derechos humanos, la apreciación del valor del pluralismo”.¹⁴⁰ Señala la necesidad de establecer programas de acogida para favorecer la integración, la llegada del inmigrante y en prestar atención a las segundas generaciones, incluidos los nacidos en la UE. En un plano estratégico, la segunda de las comunicaciones subrayó que la contribución de la UE podía consistir en el desarrollo de una estrategia pedagógica en la que se promueva el intercambio de información, buenas prácticas y medidas comunes para promover la integración.

Dos años más tarde la Comisión conectó sus planteamientos sobre integración a una dimensión económica. En la *Comunicación sobre inmigración, integración y empleo* de junio de 2003 la Comisión analizó la relación entre mercado de trabajo, inmigración e integración.¹⁴¹ Se argumentó, por un lado, que la inmigración contribuiría a reducir la escasez de mano de obra en ocupaciones que requieren mano de obra no calificada y los

¹³⁹ COM (200) 757.

¹⁴⁰ La Comisión formuló también por primera vez el concepto de ciudadanía cívica, entendido como un conjunto de derechos y obligaciones básicas para todos los ciudadanos, con independencia de la nacionalidad. Este concepto de ciudadanía estuvo estrechamente vinculada a la idea del estatuto “lo más próximo posible” al de los derechos de los ciudadanos comunitarios que se estableció en las conclusiones de Tampere.

¹⁴¹ COM(2003) 336.

cuellos de botella en sectores de tecnologías de información, comunicación y salud, de modo que la inmigración económica podría tener un papel importante para ajustar los desequilibrios en el mercado laboral.

Por otro lado se sostuvo que las ventajas económicas y sociales que aporta la inmigración sólo podrían aprovecharse si se alcanza un mayor grado de integración y se combate la discriminación. Aprovechar esas ventajas resultaría imprescindible a la luz de los objetivos de Lisboa en los que se establece que los Estados miembros fijaron: “convertirse en la economía más competitivas del mundo antes del 2010 capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social”.¹⁴²

Por ello, dice la Comisión, la capacidad de la UE de gestionar la inmigración y de garantizar la integración de los inmigrantes, influiría considerablemente en su capacidad general de controlar la transformación económica y reforzar la cohesión a corto y largo plazo. Es decir, la mejor integración se convirtió en un objetivo, no ya por razones ligadas al *ethos* y la identidad europea, o por el compromiso contraído en el Consejo de Tampere, sino a la luz de los objetivos económicos y de la escasez de mano de obra en ciertos sectores del mercado laboral.

Además de las necesidades inmediatas en el mercado de trabajo, también comenzó a discutirse el tema de los cambios demográficos en Europa y sus consecuencias, en particular los efectos del envejecimiento en las pensiones y en los sistemas de salud. La misma Comunicación concluye mencionando que la escasez de personas aumentaría en el mediano plazo y que la inmigración económica podría tener un

¹⁴² http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

papel importante para ajustar los desequilibrios en el mercado laboral y en los problemas de mantenimiento de las pensiones. Según la Comunicación, “teniendo en cuenta el envejecimiento y la insuficiencia de mano de obra no calificada, la consecución de los objetivos de Lisboa en 2010 y fechas posteriores dependerá, en particular, de la forma que adopte la inmigración en la UE y de su dinámica”.

En 2003 la Comisión anunció la habilitación de una línea presupuestaria específica llamada INTI para subvencionar proyectos piloto en materia de integración. Su propósito fue apoyar las redes europeas y el intercambio de información y buenas prácticas entre los Estados miembros, autoridades regionales y locales, y otros agentes sobre la integración de los inmigrantes. Fruto del INTI se creó el Fondo Europeo de Integración para el periodo 2007-2013 que además de estos propósitos, sirve de apoyo para los gobiernos locales que cuentan con mayores tasas de inmigración. De este modo se inauguró una línea de financiación de carácter estructural que se situó en segundo lugar de importancia tras el fondo de fronteras exteriores y por delante de la expulsión y el retorno.¹⁴³

En la ausencia de competencia por parte de la UE en el área de integración de los inmigrantes, el intercambio de experiencias, información y modelos de políticas ha sido fundamental. Con el fin de promover el conocimiento de las respectivas políticas de integración entre los Estados miembros, la Comisión creó un foro específico de intercambio y debate entre las administraciones de los Estados miembros, expertos sobre integración y ONGs, denominado grupo *Punto de Contacto Nacional en Integración*.

¹⁴³ P. López-Pich, art.cit., p. 248.

Las conclusiones alcanzadas en los seminarios bimestrales se plasman en el *Manual sobre Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, cuyo primer volumen se publicó en 2004 y el segundo en 2007. El manual contiene una serie de guías, principios y ejemplos de mejores prácticas de experiencias llevadas a cabo por las autoridades de los Estados miembros.¹⁴⁴

Las ideas y procesos promovidos por la Comisión fueron respaldados por el Consejo, el cual en el Consejo Europeo de Salónica de 2003 retomó los planteamientos de la Comisión respecto a la integración. Aunque la responsabilidad en el ámbito de integración seguía siendo responsabilidad de los Estados miembros, el Consejo concluyó que las medidas que se tomaran en este ámbito deberían de articularse dentro de un marco coherente de la Unión Europea por medio de los *Principios Básicos Comunes sobre integración* que se aprobaron por unanimidad en el Consejo en noviembre de 2004.¹⁴⁵

Si bien hasta la actualidad es a los Estados miembros a quienes corresponde decidir sobre qué políticas de integración a desarrollar, el objetivo de los Principios fue el de contribuir a que cada Estado formulara su política ofreciendo una guía no vinculante en forma de principios mínimos a la luz de los cuales puedan evaluar y juzgar sus propios esfuerzos. Así, para 2005 ya se disponía de una serie de principios y de un fondo

¹⁴⁴ En el primer volumen que se publicó en 2004, se analizaron programas de primera acogida e inserción para inmigrantes recién llegados y las medidas para promover la participación ciudadana de los inmigrantes. En el segundo volumen de 2007, se analizó la creación de infraestructuras y fuentes de financiamiento estables para las políticas de integración (*integration governance*); la inserción horizontal de la agenda de integración en las políticas sectoriales más relevantes (educación, vivienda, empleo, etc.) a todos los niveles; la problemática de la vivienda y planificación urbana; y la inserción laboral, acciones de lucha contra la discriminación laboral y el mantenimiento y mejora en el empleo.

¹⁴⁵ Las ideas centrales en torno a los principios son: considerar a la integración como proceso de ajuste mutuo entre inmigrantes y sociedad de acogida; promover el respeto a los valores básicos de la UE; establecer el empleo como eje de la integración; enseñanza del idioma e historia; prestar servicios públicos y privados sin discriminación; buscar el diálogo intercultural frecuente entre la sociedad de acogida e inmigrantes y el respeto a las diversas culturas y religiones; incluir la integración como estrategia transversal en las políticas públicas (educación, vivienda, servicios sociales, etc.); y por último, establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación para el ajuste de las políticas de integración.

presupuestario compatible con el desarrollo de políticas de integración que siguen siendo muy desiguales entre los Estados. Es decir, el programa-marco reclamado por el CESE en su informe de 2002 comenzaba a ser realidad.

3.5. Migración y cooperación al desarrollo

En las conclusiones de Tampere se estableció por primera vez, como objetivo prioritario de la UE, atacar las causas últimas de la inmigración por medio de la cooperación al desarrollo en los principales países expulsores de migrantes. En este mismo sentido, en el Consejo Europeo de Sevilla de 2002 se destacó el papel que la política de desarrollo puede desempeñar sobre los factores que originan los flujos migratorios. Se llamó a erradicar las principales determinantes de la inmigración como “objetivo constante y a largo plazo de la Unión Europea”.

En diciembre de 2002 la Comisión presentó la Comunicación *Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros* en la que también se menciona la importancia de los programas de ayuda al desarrollo europeos para incidir en las raíces de la inmigración.¹⁴⁶ Una mayor cooperación económica y asistencia para el desarrollo serían las estrategias para incidir en las causas de la inmigración.

Varios estudios sostienen, sin embargo, que este eje de la política de inmigración ha sido más retórico que efectivo, pues desde Tampere y en los Consejos Europeos

¹⁴⁶ COM(2002)703.

posteriores una y otra vez se refrenda el compromiso de erradicar las causas de las migraciones, pero sin más acciones específicas para llevarlo a cabo.

Además se critica que en gran medida el presupuesto asignado para este propósito es escaso comparado con otras medidas cuyo propósito es el control de flujos,¹⁴⁷ y que cada vez más se condiciona la cooperación al desarrollo con países receptores al control de la migración ilegal por parte de los mismos y a la firma de tratados de repatriación. Ejemplo de lo anterior fue cuando, a propuesta de la presidencia europea española, se incluyó en las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla la posibilidad de sancionar a los países terceros que no controlaran los flujos irregulares, y vincular estas sanciones con la cooperación al desarrollo.

4. Comentarios respecto al desarrollo de la agenda de Tampere

De todos los asuntos listados en el Título IV del TCE, aquellos relacionados al control de fronteras e inmigración irregular fueron los que se abordaron con mayor éxito. El Convenio Schengen, incorporado al TCE en 1997, fue el telón de fondo para que los Estados miembros acordaran ejecutar una serie de procedimientos uniformes, y para que hubiera mayor cooperación administrativa, judicial y policial con el propósito de que cada Estado salvaguardara las fronteras exteriores.

Muestra de lo anterior es el hecho de que las medidas adoptadas relacionadas al control de las fronteras exteriores e inmigración irregular fueron en su mayoría

¹⁴⁷ Por ejemplo, mientras la UE estimó que serían necesarios 23 millones de euros para el desarrollo de la Segunda Generación del Sistema de Información de Schengen y el Sistema de Información de los Visados (medidas encaminadas a un mayor control e identificación de los migrantes), la línea presupuestaria para proyectos de cooperación para el desarrollo contó con un presupuesto el primer año de tres millones de euros para 2002.

reglamentos y decisiones: actos vinculantes que fijan un objetivo y los medios que deben utilizarse sin que haya intervención de los Estados miembros para modificarlos. En cambio, los instrumentos adoptados para regular la inmigración legal (varias de ellas relacionadas a la integración) fueron directivas: cada Estado miembro está obligado en cuanto al resultado que deba obtenerse por medio de una transposición al ordenamiento jurídico nacional de la norma, pero dejando cierta libertad en cuanto al modo y medios de aplicación.

Al tratarse de normas mínimas, los Estados miembros tuvieron la facultad de introducir condiciones más acorde a sus intereses que las estipuladas por la Comisión y aprobadas por el Consejo. Fue difícil esperar que los Estados decidieran ir más allá de un mínimo común denominador respecto a la reagrupación familiar y al Estatuto para residentes de larga duración, pues si un Estado tiene normas más generosas que otros, se teme incentivar la llegada de más inmigrantes a su territorio. Aún así, a estas medidas corresponden el mecanismo vertical de europeización. Ya sea prescritas por las instituciones comunitarias en forma de reglamentos o decisiones o en forma de directivas, de modo que tendrían que ser asimiladas y filtradas por los Estados miembros.

La construcción de la dimensión integración fue soslayando la carencia de una base jurídica sólida mediante una serie de estrategias indirectas. La acción se concentró en la elaboración de un discurso europeo sobre integración, es decir, a los pronunciamientos sobre integración plasmados en las Comunicaciones de la Comisión. Se concibió en gran medida la integración en términos de inserción laboral e inclusión social. Paralelamente se comenzó a institucionalizar el intercambio de información y experiencias entre los Estados miembros, de modo que el mecanismo de europeización

ejercido por la UE sobre los Estados miembros en la dimensión integración sea horizontal.

Este proceso culminó con la aprobación, por un lado, de los Principios Básicos Comunes sobre integración en 2004 que vinieron a codificar ese discurso y a fijar un consenso europeo sobre el tipo de políticas y acciones que los procesos de integración requieren. Por otro, de un instrumento financiero para incentivar y respaldar las políticas consideradas necesario desarrollar. Las iniciativas europeas posteriores no trascendieron del intercambio de experiencias y buenas prácticas.¹⁴⁸ Al parecer los gobiernos europeos no han querido avanzar más en la coordinación y armonización de sus políticas de integración al margen de eventuales concesiones retóricas, pues además de no haber consenso, estas políticas tienen muchas dimensiones y están estrechamente relacionadas con otras más generales

Conclusiones

A pesar de los beneficios para los Estados miembros y para la UE en su conjunto que podría suponer la inmigración para los mercados laborales y para el declive demográfico que se experimenta, éstos se han mostrado renuentes a renunciar a su autonomía administrativa y legislativa, sobre todo en un rubro simbólico para la soberanía nacional como es la inmigración, que involucra el cruce de fronteras; la

¹⁴⁸ El Programa de la Haya, sucesor del programa de Tampere se refirió a los Principios Básicos como marco para futuras iniciativas en la UE respecto a la inmigración. Como respuesta, la Comunicación de la Comisión sobre Una agenda común para la integración propuso convertir la aplicación práctica de los Principios Básicos en el núcleo de la agenda común europea (COM (2005) 389). Se planteó continuar apoyando los trabajos de la red de Puntos Nacionales de Contacto sobre Integración y el Manual sobre Integración. También crear un Foro Europeo para la Integración como cauce de participación y consulta de la sociedad civil, y el desarrollo de una página web para promover el intercambio estructural de información y experiencias.

admisión y la estancia de extranjeros en el territorio nacional; las leyes de nacionalidad y ciudadanía; la diplomacia y las relaciones con otros Estados.

Por lo anterior, el resultado de los trabajos de armonización es la clara muestra de que priva una lógica de control; una definición en términos de seguridad derivada de una percepción negativa de la inmigración en un contexto en el que se habían eliminado las fronteras interiores y el objetivo era la “inmigración cero”. Por esta razón el desarrollo del programa de Tampere se desarrolló a ritmo distinto. Por una parte, hubo un importante desarrollo de medidas relativas al control de flujos y lucha contra la inmigración ilegal. Por otra, en la dimensión de integración, se avanzó en el establecimiento de un discurso europeo de integración que culminó con unos principios básicos fruto del intercambio de principios y buenas prácticas.

Habría que esperar más tiempo para que cambie esta percepción negativa, aunque es posible que esto no suceda. La escasez de mano de obra calificada y no calificada que se anticipa en las próximas décadas y el déficit demográfico en Europa posiblemente presionarán para una introducción más significativa de políticas menos restrictivas. A pesar de todas las medidas referidas, Europa no dejó (ni ha dejado) de ser receptora de inmigración. La población inmigrante legal en el conjunto de la UE aumentó gradualmente hasta situarse en el 11.35% de la población autóctona en 2004 y se estima que varios millones más de ilegales.¹⁴⁹

Sin embargo, parece que son tres circunstancias las que han contribuido a que se bloqueen los debates sobre la “opción inmigración” para las necesidades del mercado

¹⁴⁹ Elisabet González, Ricard Zapata-Barrero y Elena Sánchez (eds.) *El discurso político en torno a la inmigración en España y la Unión Europea*, Documentos de Trabajo del Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008, p.48.

laboral y el cambio demográfico: la percepción negativa de la inmigración exacerbada por los altos niveles de desempleo en algunos Estados, las recesiones económicas y la intensificación del protagonismo que las cuestiones relativas a la inmigración y el grado de integración de la población inmigrante que tienen en las agendas políticas y convocatorias electorales en muchos países europeos.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Por ejemplo, los argumentos económicos sobre los costos y beneficios de la inmigración pueden ser superados por argumentos basados en aspectos intangibles, como la capacidad de integración, la compatibilidad cultural, la cohesión nacional, la identidad, valores compartidos, etc. (Carolina Bretell y James Hollifield, *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Nueva York, Routledge, 1990, p.162).

Capítulo 4

La inmigración en la agenda sistémica y en el discurso electoral en España entre 1999 y 2004

“...tratemos de españolizar Europa”.

Miguel de Unamuno¹⁵¹

“En casi toda Europa: Francia, Holanda, ahora España, hablar sobre el “velo islámico” es una manera de hablar sobre la inmigración sin hablar de ella. Es una manera de representar en el espacio público todos los miedos que inspira la inmigración, sin nombrarlos”

Fernando Escalante¹⁵²

Introducción

El propósito de este capítulo es doble. Por un lado, entender el modo en que el tema migratorio entró en la agenda sistémica. Se observa que quince años después de haberse promulgado la primera Ley de Extranjería, el tema pasó a ser una preocupación importante de la sociedad española y un tema más en la contienda por el poder. Por otro lado, se hace referencia a la forma en que se manifestó la europeización en la política

¹⁵¹ Citado en la Conferencia impartida por José Luis Abellán: El «¡Que inventen ellos!» de Unamuno [2]. Fundación Juan March, 10/05/1994.

¹⁵² En su columna “Una confusión peligrosa”, *La Razón*, 8 de Mayo de 2010.

española de inmigración y en qué medida el programa de Tampere influyó en el desarrollo esta política.

En un contexto en el que aumentaba el número de inmigrantes de forma significativa, se observa que hubo un conjunto de incidentes políticos, sociales y mediáticos que hicieron visibles las tensiones y dificultades que entraña el fenómeno migratorio. Algunos actores políticos vieron en el tema una fuente de oportunidad política, lo que provocó una polarización en las posiciones sobre cómo afrontar el fenómeno migratorio y el mantenimiento del asunto como una de las principales preocupaciones de la opinión pública. Los medios de comunicación contribuyeron por su parte, a la difusión, magnificación y creación de cierto “alarmismo” entre la sociedad respecto a la inmigración.

En estas circunstancias, el periodo comprendido entre 1999 y 2004 fue sumamente dinámico. En el año 2000 se promulgó una nueva Ley de Extranjería más acorde a las condiciones nacionales. Se desarrolló una política con un contenido menos restrictivo que la anterior y con una clara voluntad de procurar la integración de los inmigrantes. Sin embargo, pronto se modificó en dos ocasiones más con orientaciones otra vez restrictivas. Estos cambios se explican en buena medida por la politización del tema y como respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos.

1. La entrada de la inmigración en la agenda sistémica española

El año 2000 marca una inflexión en la evolución de la política de inmigración no sólo por la intensidad de cambio en la legislación, sino también porque el tema migratorio

era ya una preocupación importante de la sociedad española y un componente importante del debate político electoral. En quince años de vigencia de la legislación de extranjería, el número de residentes extranjeros se multiplicó pasando de 165 289 a 895 720 personas (véase el cuadro 1, capítulo 2 y el cuadro 6). En el año 2000 los extranjeros de países no pertenecientes a la UE ya eran más que aquellos provenientes de países del primer mundo, tendencia que se intensifica en los años posteriores (véase la Gráfica 2).

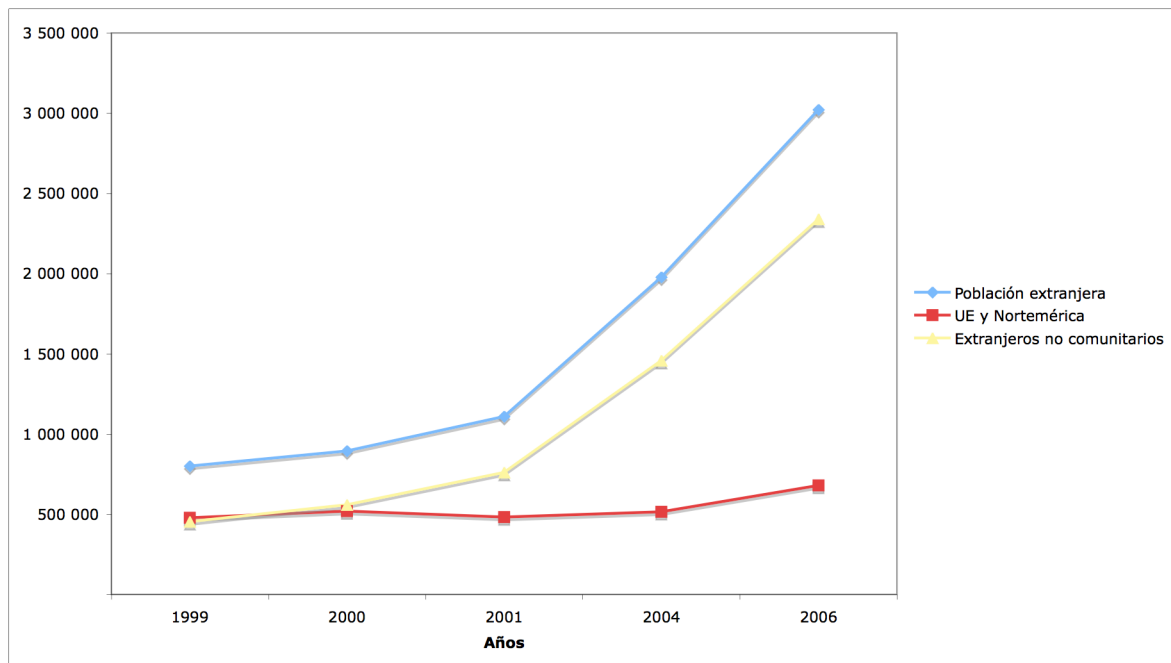
Cuadro 6. Evolución anual de la población residente extranjera en España por lugar de origen de 1999 a 2006*.

Año	Total población extranjera	Norteamérica	Unión Europea	Resto de Europa	Iberoamérica	África	Asia	Total de extranjeros no comunitarios
1999	801 329	166 709	312 203	26 315	149 298	213 012	66 340	454 965
2000	895 720	199 964	320 203	42 386	184 720	261 385	71 015	559 506
2001	1 109 060	150 020	331 352	81 170	283 778	304 149	91 552	760 649
2004	1 977 291	16 964	498 875	168 900	649 122	498 507	142 762	1 459 291
2006	3 021 808	18 109	661 004	367 674	1 064 916	709 174	197 965	2 339 729

* Los datos corresponden al 31 de diciembre de cada año.

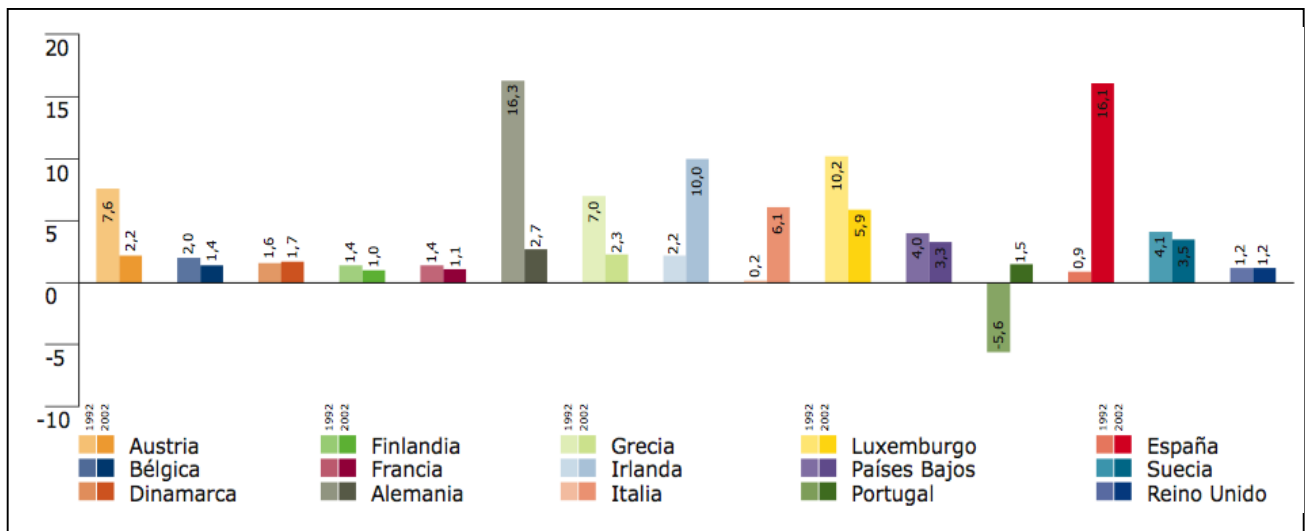
Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería. Disponible en <http://extranjeros.mtas.es/es/Informacion/Estadistica/Anuarios/>

Gráfica 2. Evolución anual de la población residente extranjera en España de 1999 a 2006.



Desde mediados de los noventa la inmigración es el principal componente de cambio y del crecimiento demográfico en España, sobresaliendo incluso en el marco de la UE, ya que en 2002, como se observa en la Gráfica 3, presentó el saldo migratorio relativo más alto de la UE. Al final de la década, la proporción de inmigrantes ha adquirido niveles equiparables a los de algunos países europeos con mayor tradición de inmigración como Alemania (en torno al 9% del total de su población). Esta transformación se ha producido en un corto espacio de tiempo a un ritmo mayor que en otros países del sur de la UE que han experimentado transformaciones en el mismo sentido. Son en estas circunstancias de intenso crecimiento de la inmigración en que tuvo lugar el desarrollo de la política española de inmigración al comenzar el milenio.

Gráfica 3. Saldo neto migratorio 1992/2002*



* El saldo neto migratorio recoge la diferencia entre inmigrante y emigrantes de un país por cada mil habitantes.

Fuente: http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/publicacion_20_europa.pdf

A finales de la legislatura 1996-2000 y en el comienzo de la siguiente hubo numerosos acontecimientos que provocaron que el problema de la inmigración entrara a la agenda sistémica española. Este conjunto de acontecimientos sirvieron como catalizadores para que el tema lograra colocarse en los primeros lugares entre las preocupaciones más importantes de los españoles, junto al desempleo y el terrorismo, desde la primera mitad de la década del 2000.¹⁵³

En la permanencia del tema migratorio en la agenda sistémica contribuyó la politización del tema en el otoño de 1999 en plena campaña electoral previa a las Elecciones Generales en febrero de 2000 y durante los debates parlamentarios para modificar la Ley de Extranjería de 1985. El disenso entre las fuerzas políticas en torno a la inmigración se hicieron visibles para los ciudadanos, convirtiéndose en un tema más en el debate electoral. Así, el proceso de transformación de la inmigración en un problema público fue paralelo a la politización del mismo. A continuación se presentan tres de los acontecimientos, algunos de los cuales llegaron al corazón de las instituciones europeas, que propiciaron la entrada de la inmigración en la agenda sistémica.

1.1. El Ejido y Lorca

El primer acontecimiento al que se hace referencia tuvo lugar en El Ejido, Almería, área que concentra la mayor parte de invernaderos de plástico del mundo y de donde proviene un tercio de la producción de fruta y verdura que se consume en Europa

¹⁵³ Ernesto Carrillo y Manuel Tamayo, "La formación de la agenda pública", en *Foro Internacional*, 182 (2005), p. 675.

durante los meses invernales. Debido a que a partir de los años ochenta la agricultura comenzó a convertirse en un sector de baja aceptabilidad para los españoles, una gran cantidad de inmigrantes llegaron a esa región andaluza para seguir sosteniendo a este sector.

Entre el cinco y siete de febrero del año 2000, un mes antes de las Elecciones Generales, un grupo descontrolado de alrededor de dos mil personas de El Ejido atacaron a los inmigrantes de la localidad a raíz del asesinato de una mujer española a manos de un marroquí que padecía de sus facultades mentales. Durante tres días la turba se enfrentó a la policía. Se incendiaron vehículos, casas y negocios de inmigrantes y una mezquita, obligando que miles de marroquíes se refugiaran en la comisaría local o en las montañas de los alrededores socorridos con agua y alimento por la Cruz Roja. La furia de algunos se centró en las oficinas de *Almería Acoge*, una organización de apoyo a los inmigrantes que fue arrasada con la acusación de "alimentar a los asesinos".¹⁵⁴

A raíz de este acontecimiento, distintas ONGs, asociaciones de inmigrantes y círculos académicos alertaron que los sucesos del El Ejido fueron la cúspide de un lento proceso de formación de una percepción en la que los inmigrantes eran los causantes de las mayores tasas de desempleo y la depreciación de salarios en el sector agrícola (y no a la mecanización de la agricultura o al estado general de la economía). Con base en varias encuestas disponibles, advirtieron que en la opinión pública comenzaba a reinar la sensación de "invasión" y rechazo a los inmigrantes por el miedo a las posibilidades de

¹⁵⁴ Jorge A. Rodríguez, "Cierre total de comercios y siete detenidos en otra jornada de violencia xenófoba en El Ejido", en *El País*, 8 de febrero de 2000.

que los inmigrantes pudieran hacerles perder sus empleos. Por su parte, la Comisión Europea emitió declaraciones condenando estos sucesos.

El siguiente episodio ocurrió el tres de enero de 2001 cuando doce trabajadores ecuatorianos que se dirigían a su lugar de trabajo fallecieron cuando un tren arrolló el coche donde viajaban. Los detalles de la tragedia, sin embargo, contribuyeron posteriormente a la polémica en relación a las condiciones de vida y trabajo de los inmigrantes. Los indocumentados acudían a trabajar en una plantación de brócoli en jornadas laborales más largas que la establecida en ley, no contaban con permiso de trabajo ni residencia; vivían y trabajaban en condiciones deplorables y era común el incumplimiento de sus pagos por parte de los patrones.

Días después del incidente, el gobierno propuso a los indocumentados ecuatorianos el retorno voluntario, para que en su país, solicitaran el visado correspondiente para poder volver a España. Alrededor de 24 mil ecuatorianos solicitaron el retorno voluntario, pero al paso del tiempo se abandonó el programa debido a la enorme cuantía que implicaban los gastos de los traslados.¹⁵⁵

1.2. La llegada de inmigrantes en pateras a las costas españolas

Otra situación que tuvo y ha reclamado de manera continua la atención de la opinión pública es la “invasión” y detención por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad de España de inmigrantes que intentan entrar a territorio nacional a bordo de pateras y tratando de traspasar el perímetro de seguridad alrededor de Ceuta y Melilla.

¹⁵⁵ Tereixa Constentla, “Miedo al tren de la repatriación en Lorca”, *El País*, 22 de enero 2001.

Durante el año 2000 se alcanzó la cifra record de 15 195 detenciones, cifra que volvió a dispararse durante el 2001.¹⁵⁶ Desde entonces, la magnitud e intensidad creciente de la afluencia de pateras ha motivado visitas de la Comisión Europea a la zona y el tratamiento de forma sistemática del asunto en los Consejos Europeos posteriores.

El aumento en el número de inmigrantes que hacen uso de pateras para llegar a las costas de Andalucía y de Islas Canarias ha forzado a las autoridades españolas con apoyo de la UE a aumentar mayores recursos humanos y materiales para el control de costas. Ya que los costos de emprender el viaje para llegar a trabajar en España son más bajos que los beneficios que obtendrían en el futuro, las rutas en pateras se diversificaron, creándose caminos mucho más peligrosos para evitar a los guardias marítimos. Un indicador, trágico, de ese flujo son las personas que mueren al tratar de cruzar el estrecho de Gibraltar o aquellos que se dirigen a Islas Canarias. Por ejemplo, entre 1996 a 2001, murieron alrededor de 4 mil personas tratando de llegar a territorio español.¹⁵⁷

En todos estos acontecimientos, los medios de comunicación tuvieron un papel destacado. La opinión pública nacional e internacional estaba atónita por los casos de El Ejido, Lorca y de otros más como los encierros de inmigrantes en distintas iglesias a lo largo de España para pedir su regularización. Pero más allá de que los medios pusieran en evidencia las condiciones precarias de trabajo y vivienda de los inmigrantes indocumentados, enfatizaron la existencia de “graves” conflictos integración, de convivencia, entre la población autóctona y la inmigrante mayoritariamente de origen magrebí.

¹⁵⁶ Tomás Bárbulo, “Los muertos en la costa marroquí cuadruplican a los detectados en España, según ATIME”, en *El País*, 25 de julio de 2001.

¹⁵⁷ Loc.cit.

Se ha afirmado que exageraron todos estos acontecimientos debido a la ola anti islámica que se vivía en Europa y al aumento repentino de la inmigración ilegal.¹⁵⁸ Llegaban noticias desde el centro y norte de Europa que comenzaban a llamar la atención del peligro que podrían vivir los españoles dentro de unos años. Los brotes de violencia en el Reino Unido y Francia mostraron el movimiento de unos inmigrantes que estaban fuera del consenso y de los nexos que podrían unirlos con el Estado y la sociedad, ya que ni el trabajo, ni la vivienda, ni el voto los entrelazaba con el sistema establecido. Eran personas sin empleo formal, que trabajaban en la economía sumergida y habitando las zonas más degradadas de los centros urbanos y las periferias urbanas.

En este sentido, los medios españoles se encargaron de poner en evidencia a los inmigrantes como agentes de inseguridad social. Esto explica en gran medida el constante descontento de la sociedad española ante el fenómeno migratorio; insatisfacción que pronto fue aprovechada por algunos actores políticos quienes vieron del tema migratorio una fuente de oportunidad.

2. El proceso de reforma de la Ley 7/1985: hacia un nuevo marco para la inmigración

El cambio de coalición gobernante en 1996 no introdujo en principio modificaciones significativas en materia de política de inmigración. En la ausencia de cualquier tipo de planteamiento acerca de las cuestiones de inmigración en el seno del

¹⁵⁸ C. Villalobos, art.cit., p.18.

Partido Popular se sumó el hecho de gobernar en mayoría relativa y la consiguiente necesidad de llegar a acuerdos con otras fuerzas parlamentarias.

La primera legislatura del gobierno de este partido no presentó novedades. Fue continuista respecto a la política de inmigración desarrollada por el gobierno anterior a cargo del PSOE, pues no hubo una alteración significativa en el diseño proyectado por los anteriores gobiernos socialistas en la gama de instrumentos de política utilizados hasta el momento.

Sin embargo, el consenso existente hasta el momento respecto a la gestión del fenómeno migratorio entre las distintas fuerzas políticas terminó a finales de la década de los noventa. En 1998 inició un proceso de reforma caracterizado no por partir de una iniciativa de ley del gobierno, sino de tres proposiciones de ley presentadas por grupos minoritarios. Los partidos Izquierda Unida (IU), Iniciativa per Catalunya (ICV) y Convergencia i Unió (CiU) enviaron proposiciones de Ley que coincidían en sus exposiciones de motivos, en la necesidad de pasar de una política meramente policial o de control de flujos, a una que promoviera “a fondo” la integración social y evitara la discriminación de inmigrantes.¹⁵⁹

Se señaló que España contaba con una inmigración con voluntad de permanencia, que en gran medida eran personas que llegaban de forma ilegal, y que la Ley de 1985 era insuficiente para promover su regularidad. Además, el alto número de indocumentados empadronados por primera vez en 1997 y los otros tantos que no obtuvieron su

¹⁵⁹ Con estos argumentos, un año antes una moción del pleno del Congreso de octubre de 1997 y las conclusiones del “Informe de la Comisión de Política Social y Ocupación del Congreso sobre la situación de los españoles que viven fuera y de los inmigrantes y refugiados que han llegado a España”, de junio de 1998, fueron los primeros pronunciamientos, por unanimidad de todos los grupos parlamentarios, a favor de la modificación de la ley de Extranjería de 1985. Se argumentaba que el marco legal existente era insuficiente para facilitar políticas que promovieran los procesos de integración social (Carles Campuzano, “El debate sobre la inmigración en España ¿una oportunidad doblemente perdida?”, en *Revista de Afers Internacionals*, n. 52 (2001), p. 32).

regularización ese mismo año hicieron pensar que La ley de 1985, y el conjunto de instrumentos y decisiones que la habían desarrollado no habían servido para regular eficazmente el flujo migratorio. Tampoco para integrarlos en la sociedad española. Los eventos de El Ejido eran muestra de ello.

Las proposiciones se debatieron en el pleno del Congreso. Se procedió al nombramiento de los miembros de las Ponencias del Congreso que inició su trabajo en febrero de 1999 y se consultaron diversas ONGs, sindicatos y a representantes del Foro para la Integración, lugar en donde se encontraban incluidas la mayoría de las asociaciones de inmigrantes.

Se añade la presión social de ONGs, redes informales de médicos y del Defensor del Pueblo de Madrid que denunciaron al sistema de salud español por haber negado el tratamiento de decenas de inmigrantes ilegales que sufrían enfermedades crónicas. El ministro de Salud declaró la posibilidad de extender el derecho a acceder a sistema de salud público a todas las personas que vivieran en España independientemente de su estatus legal, siempre y cuando estuvieran empadronados.

Se presentó entonces una iniciativa de Ley al respecto y después, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, se añadió esta iniciativa a la “Proposición de Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social” publicada el cuatro de noviembre para poder ser aprobada en el marco de la VI legislatura que estaba por concluir.

¿Cuál era el contenido de la iniciativa de Ley? El control de flujos continuaba, pero se extendería el derecho de acceso a todos los servicios de salud a todas las personas presentes en España sin importar su estatus legal, siempre y cuando estuvieran

empadronados. Este registro también serviría para tener acceso a la educación, derecho a la asistencia jurídica gratuita y derecho a voto en elecciones locales. Son derechos que se basarían pues, en criterios de residencia, no de nacionalidad.

Se daría un reconocimiento expreso al derecho de huelga, sindicación asociación y reunión. Se garantizaría el derecho de reagrupación familiar para los inmigrantes en situación regular que contaran con los medios de vida para mantener a la familia. Con la nueva normativa se incorporarían las medidas establecidas en el Convenio Schengen respecto al requisito de visa y se establecería la obligación de notificar de forma expresa y motivada en caso de denegarse.

Además habría la posibilidad de residencia permanente no sujeta a la renovación a partir de los cinco años continuos de estancia. A los indocumentados se les ofrecería una vía de regularización automática y permanente si llevaran dos años empadronados ininterrumpidamente y contaran con medios de vida suficientes. Esta era una alternativa al sistema ordinario de control y reconocimiento de que se estaba incumpliendo el mecanismo de regulación legal establecido que era el visado.

La nueva Ley supuso que el permiso de trabajo tendría una duración inferior a cinco años y podía limitarse a un determinado territorio o actividad. Había posibilidad de renovar el permiso de trabajo siempre y cuando existiera otra oferta de trabajo o se renovara el contrato laboral. Pasados cinco años con permiso de trabajo, este adquiriría un carácter permanente. En cuanto al sistema de cuotas, éste se ampliaría para permitir la entrada de 30 mil a 50 mil inmigrantes.¹⁶⁰ También, cualquier empresario tendría la

¹⁶⁰ El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Manuel Pimentel recordó los problemas de falta de mano de obra en muchas regiones y sectores productivos españoles. Afirmó que el sistema de cuotas de los años anteriores

posibilidad de tramitar la contratación de un trabajador específico. Era común que, por la tardanza burocrática, cuando los papeles ya estaban en regla, la oferta de empleo desaparecía. Por último, en el texto se excluyó como causa de expulsión la irregularidad administrativa, la cual se cambiaría por multa.

El consenso social y político en torno a la inmigración era absoluto. Sin embargo, pronto el desacuerdo en torno a la inmigración enfrentó a partidos políticos e incluso a departamentos ministeriales. Por un lado, los diputados del PP y el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales elogiaron el consenso logrado para elaborar la nueva Ley de Extranjería y los pasos positivos para promover la integración. El portavoz del PP, Diego Jordano afirmó que

“pasamos de una ley policial a una ley de integración social [...] una ley que facilitará unos procesos migratorios inevitables a no ser que los españoles se mostrasen a cubrir los índices de natalidad para mantener la población y aceptar todo tipo de trabajo, sobre el sector agrícola”.¹⁶¹

Por otro, los Ministros de Economía, Finanzas, Interior y Relaciones Exteriores, respaldados por el presidente de gobierno Jose María Aznar, mostraron su preocupación por las consecuencias “inesperadas” derivadas de la nueva legislación. Para el ministro de economía, los costos de extender los derechos sociales a los indocumentados sería una carga fuerte a las finanzas del estado de bienestar español. Para los ministros del interior y relaciones exteriores, la nueva Ley sería la más progresiva de la Unión Europea, lo que sería difícil de tratar en una España tan expuesta a los flujos de indocumentados, Estado

siempre fueron rebasados por la demanda, esto es, 30 mil permisos frente a 100 mil solicitudes en 1999 (J. Moreno, art.cit., p. 18).

¹⁶¹ Alberto Prieto, “El Gobierno busca mano de obra legal en el extranjero”, en *El País*, 11 de octubre de 1999.

miembro guardián de la frontera sur europea. Hicieron referencia a los fuertes costos que representaría la cobertura de servicio de salud a los inmigrantes indocumentados. Además, se declararon en contra del mecanismo de regularización permanente para todos aquellos que llevaran dos años en España, que estuvieran empadronados y contaran con una oferta de trabajo.

Con estos elementos, los Populares sentaron las bases de lo que sería la próxima Ley de Extranjería: crear una frontera impermeable; repatriar o expulsar a todos aquellos que se encontraran en situación irregular; promover la inmigración legal ordenada, y fortalecer el sistema de cuotas y acuerdos bilaterales con los países emisores. Por estos motivos los diputados del PP cambiaron su posición y, junto con el gobierno español, se opusieron a que Ley 4/2000 se aprobara. El gobierno español lanzó entonces una campaña de comunicación para legitimar el cambio en sus posiciones respecto a la legislación de extranjería desmarcándose del consenso que se había alcanzado.

Los principales mensajes de esta campaña giraban en torno a Europa: se intentó transmitir que la opción defendida por el gobierno derivaba directamente de las directrices imperantes a nivel europeo. Sostuvieron que la propuesta entraba de lleno en contradicción con las conclusiones de Tampere.

¿Las conclusiones de Tampere eran contrarias a la propuesta de Ley? En octubre de 1999 se había celebrado en Tampere la primera cumbre europea dedicada exclusivamente a la creación del espacio europeo de Libertad, Justicia y Seguridad. Como se revisó en el capítulo anterior, para ese entonces no se había establecido una política comunitaria de inmigración, ni las conclusiones de dicha cumbre eran vinculantes para los Estados miembros. Aún no comenzaba el desarrollo normativo acordado en el

Tratado de Ámsterdam. Es decir, las conclusiones de Tampere habían sido sólo declaraciones generales, indicativas, pero no de carácter obligatorio.

Si bien el control de flujos migratorios y la lucha contra la inmigración irregular fueron los ámbitos en los que hubo mayores avances en el desarrollo de la agenda de Tampere, también hubo espacio para que los Estados miembros propusieran medidas que procuraran la integración de los inmigrantes. Los documentos y borradores elaborados a nivel europeo, en particular promovidos por la Comisión Europea enfatizaban la necesidad de integrar a la población inmigrante por razones económicas vinculadas a los objetivos de Lisboa.

La nueva Ley de Extranjería de hecho iba en la línea del establecimiento de derechos comparables entre inmigrantes con residencia regular y los ciudadanos europeos, tal y como en las conclusiones de Tampere se había declarado.¹⁶² En la nueva Ley se consolidaba la figura del residente de larga duración o permanente en la misma línea que la propuesta de la Comisión Europea de 2001 sobre la *Directiva relativa al Estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración* que fue aprobada en 2003. Lo mismo respecto a la *Directiva relativa a la reagrupación familiar*.

Respecto a la extensión de un conjunto de derechos a los inmigrantes independientemente de su estatus legal, aquellos que defendieron una postura más restrictiva argumentaron que todas las propuestas promovidas a nivel europeo se referían a los inmigrantes legales, pero no a los indocumentados. No obstante, en las conclusiones de Tampere ni en su desarrollo normativo hubo alusión a esta diferencia,

¹⁶² Por ejemplo, cuando se habló del pilar “trato justo”, se afirmó que la UE “debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural”.

pues no había consenso. De acuerdo a Campuzano, “no se había hecho referencia en ningún sentido al reconocimiento o no de derechos a los inmigrantes indocumentados, ni en un sentido positivo ni en uno negativo”.¹⁶³

Así, no hubo una imposición europea en política de inmigración, sino una Cumbre europea que aprovechó el Gobierno español para justificar su cambio de estrategia. Europa fue entonces un tema más para hacer oposición interna. El tema de la inmigración finalmente se politizó y se le utilizó por primera vez en España en tiempos de campaña electoral.

El PP vinculó los disturbios de El Ejido a la Ley 4/2000 y las detenciones de indocumentados a la conflictividad, delincuencia y miseria prevaleciente en toda España y al desempleo crónico que había en el país. A raíz de los disturbios de El Ejido, el ministro del Interior afirmó que “la inmigración sería el primer problema de convivencia en España.”¹⁶⁴ Por su parte el candidato del PP que buscaba reelegirse como presidente de gobierno, José María Aznar, afirmó que con la nueva Ley España se convertiría en el nuevo coladero de inmigrantes ilegales en la UE y que se arriesgaría la “españolidad” de Ceuta y Melilla. Contribuyeron al clima de alarmismo social los medios de comunicación que una y otra vez hablaban de la “avalancha” de inmigrantes que trataban de llegar a territorio español saltando las vayas de seguridad en Ceuta o Melilla o llegado por medio de pateras a las costas ibéricas.

El hábil posicionamiento del PP obligó al resto de los partidos que competían en la misma convocatoria electoral a hacer públicos sus planteamientos respecto a la forma

¹⁶³ C. Campuzano, art.cit., p. 5.

¹⁶⁴ Expresadas por el Ministro del Interior. En Jorge A. Rodríguez, "La inmigración será el principal problema de convivencia en España", en *El País*, 17 de Mayo de 2000.

de gestionar el asunto migratorio. Construir una alternativa a lo propuesto por el PP podía ser electoralmente gravoso a corto plazo. Es probable que los costes electorales de salirse de ese marco conceptual preocupara.

Esto perjudicó en términos de estrategia de comunicación electoral a los partidos situados a la izquierda del PP. Si bien el PSOE e IU tenían planteamientos al respecto a la inmigración después de haber trabajado sobre el asunto más de una década en el gobierno, no habían diseñado para ese entonces una estrategia de comunicación destinada al electorado, a la sociedad. En los primeros meses del año 2000 tuvieron que hacerlo de manera apresurada “arrastrados” por el uso que el PP hacía del asunto. CiU, en cambio, estaba en mejor posición, ya que por sus aspiraciones a ser fuerza de gobierno regional, no tenía que lidiar con los aspectos más controvertidos y polémicos de la política de inmigración que son la admisión y el control de los flujos migratorios.

Así, el gobierno se presentó ante la opinión pública como el defensor de la ortodoxia europea dejando al resto de los actores sociales y políticos el papel de opositores a la misma, y dificultando el modo de gestionar de manera informada el proceso migratorio. De este modo, se perdió una buena oportunidad de plantear y seguir construyendo seriamente un modelo de política de siguiendo el proceso de aprendizaje iniciado a principios de la década de los noventa, que continuó con la aprobación del reglamento de 1996 y que recogió en buena medida la nueva Ley de Extranjería.

Era una oportunidad para un debate serio y sereno respecto al mejor modo de incorporar la normativa europea, fruto de la agenda de Tampere que estaba por desarrollarse, y para plantear a Europa un modelo de política hecho desde el diálogo y el consenso entre las fuerzas políticas y la sociedad civil. Esto resulta particularmente

importante cuando España era ya uno de los países de la UE con mayor porcentaje de población inmigrante.

La Ley 4/2000, aprobada finalmente en enero 2000 (con la oposición del PP con minoría en el Congreso) dos meses antes de las elecciones generales de febrero del mismo año, pretendía dar respuesta a tres cuestiones que la propia Unión se iba planteando: cómo se articulan los derechos de los inmigrantes con residencia; cuál es el nivel de protección social y legal que deberían tener los inmigrantes indocumentados, y cuáles podrían ser los mecanismos para acabar con las *bolsas* de inmigrantes irregulares existentes en todos los países europeos, sin tener que recurrir a periódicas regularizaciones “extraordinarias”.

En palabras de Joan Subirats y Juan Badosa, a diferencia de la Ley de Extranjería de 1985, la nueva Ley de Extranjería contenía dos aspectos importantes: su realismo y su voluntad integradora. Se reconocía que España necesita inmigración económica, que ésta acostumbra llegar con voluntad de permanencia y que existen irregulares que quieren regularizar su situación”.¹⁶⁵ En este sentido, se estaba partiendo de la experiencia sin vulnerar ni contradecir el marco europeo respecto a la inmigración.

3. La reforma a la Ley 4/2000: vuelve lo viejo

En la misma sesión de la aprobación de la Ley 4/2000 el Gobierno anunció que de ganar las elecciones siguientes, y en el marco de una mayor firmeza frente al fenómeno inmigratorio, establecería entre sus prioridades la modificación de la Ley recién

¹⁶⁵ Art.cit., p. 5.

aprobada. En marzo de 2000 el PP ganó el gobierno y la mayoría absoluta en el Congreso, y en su discurso de investidura se confirmó ese propósito de cambio.

Unos cuantos meses después de haber entrado en vigor la Ley 4/2000, se afirmó que el motivo de la reforma era que se habían detectado durante su vigencia varios aspectos en los que la realidad migratoria había superado las previsiones de la norma. Esta excusa para la reforma era poco convincente dada la imposibilidad de verificar y valorar en ocho meses de vigencia problemas derivados de esta Ley, y sin ni siquiera haberse elaborado un reglamento de ejecución.

El nuevo espíritu de la reforma se centró en el control de fronteras y de los flujos de indocumentados por medio de mecanismos tan restrictivos que, en retrospectiva, parecía que no había tenido sentido todo el proceso sucedido en la última década. La contra reforma dejó de lado el afán integrador de la Ley 4/2000, la cual en gran medida reconocía el carácter permanente del fenómeno migratorio.

En septiembre de 2000 el Gobierno remitió a las Cortes el Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000. La nueva Ley se aprobó en diciembre de 2000 con mayoría absoluta del PP en el Parlamento. El nuevo marco legal se enfocó en los métodos restrictivos de control de flujos y fronteras, esto es, en el sistema de autorizaciones administrativas exigidos a los extranjeros para ingresar a España.

En cuanto a la cobertura de los servicios de salud, para todo aquel presente en territorio español, medida tan criticada por el PP en ese momento, no hubo cambios. Pero sí los hubo en cuanto al derecho a la educación, el cual se reconoció sólo a quienes tuvieran permiso de residencia y tuvieran menos de dieciocho años. Los derechos de

reunión, manifestación, asociación, sindicalización y huelga para los inmigrantes se eliminaron.

Al reforzar la figura de regularidad (no el empadronamiento) como presupuesto para el goce de ciertos derechos, se eliminó la posibilidad de que los inmigrantes registrados en el padrón municipal pudieran participar en las elecciones locales, lo cual se sustituyó por el derecho a ser “oídos” en el ayuntamiento correspondiente.

En materia de reagrupación familiar, se restringió el número de familiares reagrupables. Además, no se incorporó de nuevo el silencio administrativo positivo en las resoluciones y se eliminó la necesidad de motivación de la denegación del otorgamiento del visado para los casos de residencia para la reagrupación familiar y para el trabajo por cuenta ajena.

Uno de los elementos más controvertidos de la Ley 4/2000 para el PP era respecto a los mecanismos para regularizar a los inmigrantes indocumentados. En específico, la Ley anterior había introducido mecanismos de regularización automática para todos aquellos indocumentados que pudieran comprobar que habían estado viviendo en España ininterrumpidamente más de dos años. El gobierno del PP se opuso tajantemente a este punto. Argumentaron que era una forma de evadir el sistema legal ordinario de control de flujos que era el visado que había sido pactado dentro del marco de la UE.

En la nueva Ley no se suprimió, sino que sólo se extendió la acreditación del plazo de la estancia ininterrumpida de dos a cinco años, pero se introdujo la frase “estancia continuada” de manera que si en algún momento se caía en la irregularidad (por carecer de oferta de empleo en un momento de renovación de permisos) el contador

volvería a situarse en cero. Esto seguía siendo un instrumento alternativo al visado para lograr la legalidad.

El régimen sancionador tuvo un carácter más duro. Se retomó la expulsión como centro de la extranjería y se instauró la expulsión por vía de urgencia dentro de las setenta y dos horas siguientes a la detención de todos aquellos inmigrantes indocumentados. Sin embargo, debido a la poca eficacia para llevar a cabo las expulsiones (la experiencia de la Ley de 1985 era muestro de ello), no se resolvió la situación de los inmigrantes con orden de expulsión pendiente de ejecutar (los cuales no podrían regularizarse, obtener contratos de trabajo, etc.).¹⁶⁶

En suma, los mecanismos de control de flujos se reforzaron con fórmulas restrictivas. El control al acceso a servicios sociales se endureció de tal forma que se volvió casi imposible la residencia legal: los irregulares quedaron condenados a permanecer en esta situación dados los estrictos requisitos para tener un estatus legal. Se añade el hecho de que los requisitos de renovación de permisos continuaron igual desde 1985, por lo que se dejó entonces poco margen para entrar o permanecer en la legalidad.

Para Subirats, “no existe ninguna diferencia significativa entre la Ley 7/1985 y la que rige en la actualidad [...] la nueva Ley de Extranjería siguió siendo un texto centrado en las dimensiones de admisión y control, lo que resultó de una preocupación excesiva por controlar la inmigración”.¹⁶⁷

¹⁶⁶ La dificultad para identificar la nacionalidad de algunos de los ilegales, las condiciones especiales garantizadas a quienes solicitan asilo hasta que resulta denegado, la carencia de acuerdos de repatriación con la mayoría de los países de origen, y las largas distancias recorridas en la migración, permiten imaginar los costes en que habrá de incurrir el estado español para aplicar la expulsión de los irregulares. Esto se refleja la existencia de personas en posesión de una orden de expulsión pero que no se había consumado por los altos costos de hacer expulsiones masivas.

¹⁶⁷ Art.cit., p. 13.

4. El Plan Greco

Buena parte de la política de inmigración (su formulación y ejecución) pasó a depender del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al Ministerio de Interiores. Fue una centralización que denota un cambio simbólico respecto a la anterior asignación de responsabilidades; un cambio de una lógica que también abordaba los temas de permanencia e integración a una que reduce el tema migratorio a una cuestión de control, admisión y seguridad.

En mayo de 2000 se creó dentro de Ministerio del Interior la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración con facultades para otorgar los recursos necesarios a una estructura orgánica de la Administración General del Estado para hacer frente al fenómeno de la inmigración. El director de la nueva secretaría presidiría la Comisión Interministerial de Extranjería, cuyo mandato consistiría en analizar las medidas del gobierno que repercutirían en el trato de los extranjeros, la inmigración y el asilo, y el Consejo Superior de Política de Inmigración, que coordinaría los distintos niveles de gobierno en lo referente a cuestiones de inmigración.

El Delegado de Gobierno, que pasó a presidir el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente sobre Inmigración (antes adscritas al Ministerio de Asuntos Sociales), presentó a finales de 2000 un plan de actuación en materia de inmigración para los siguientes cinco años. El programa GRECO (Plan Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España) intentó regular y coordinar el flujo migratorio con la necesidad de trabajadores del mercado laboral. El proceso estableció una selección de inmigrantes de acuerdo al perfil

“requerido” por España. Las cuatro líneas básicas, inspiradas en los objetivos de Lisboa,¹⁶⁸ fueron:

1. Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España en el marco de la UE.
2. La integración de los residentes extranjeros y de sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España.
3. Regularización de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
4. El mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

El Programa, diseñado en el Ministerio del Interior, no estableció ninguna medida concreta para los actores subnacionales y destinó pocos recursos financieros específicos para la integración de los inmigrantes.¹⁶⁹ El presupuesto asignado reflejó la prioridad de la política de inmigración: controlar las fronteras.¹⁷⁰ De hecho gran parte de este presupuesto se destinó a la implementación de sofisticadas tecnologías de rastreo.

Con el análisis de la distribución de las cuatro medidas para cada Ministerio, Subirats y Badosa¹⁷¹ concluyen que el protagonismo en las líneas de intervención correspondió en primer lugar al Ministerio del Interior, seguido, con mucho menos medidas, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, lo cual vuelve a reflejar la primacía de la lógica del control sobre la integración.

¹⁶⁸ En el Programa Greco se afirmó que todas las medidas “deben reflejar tal y como viene reclamando la Comisión Europea en sus últimos debates que las políticas de inmigración deberán tener un vínculo cada vez más estrecho con la política general de desempleo, bienestar social y desarrollo económico, teniendo especial consideración con el contexto demográfico europeo donde deben desenvolverse las mismas” (cit. en V. Gotor, *op.cit.*, pp. 47-48).

¹⁶⁹ M. Bruquets-Vallejo, *art.cit.*, p. 21.

¹⁷⁰ En el año 2002 se destinó 252 millones de euros al control de fronteras; para la integración, 9 millones de euros, y para subvencionar a organismos sociales al servicio de los inmigrantes, se destinaron 12.6 millones de euros (*Ibid.* p. 13).

¹⁷¹ *Art.cit.*, p. 12.

5. Las asociaciones de inmigrantes, de los sindicatos y de los empresarios en la política de inmigración

Las asociaciones de inmigrantes y humanitarias adquirieron, durante la prolongada tramitación de la segunda Ley de Extranjería y su Ley de reforma 8/2000, un protagonismo mucho más acentuado a diferencia del periodo anterior en los años noventa. Contaron con vías de influencia diversas en el Parlamento, en el Foro para la Inmigración, y en los medios de comunicación.

Encontraron apoyo, además, en los sindicatos mayoritarios, en la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO), con quienes concertaron plataformas de acción conjunta; así como en la Iglesia católica, con cuyos representantes coincidieron en sus orientaciones generales y opiniones expresadas sobre la Ley de Extranjería, y cuyos templos se utilizaron en los encierros y huelgas de hambre de los primeros meses de 2001 por parte de inmigrantes indocumentados. Por otra parte, las asociaciones patronales, con sus peticiones de mano de obra extranjera más numerosa y más fácil y rápidamente disponible, reforzaron los argumentos favorables a una política de fronteras abiertas.

Al condenar la reforma de la Ley de Extranjería 8/2000, las asociaciones de inmigrantes y ONGs centraron su atención en los inmigrantes irregulares, que en su opinión perdían su dignidad como personas al ver recortados algunos de sus derechos y ser condenados a la clandestinidad, la explotación laboral y la indefensión ante las

autoridades por la amenaza de la expulsión. En este sentido compartían buena parte de los argumentos del PSOE e IU.

En junio de 2000 se aprobó en el Foro para la Integración un comunicado en que se rechazaban el anteproyecto de reforma a la Ley 4/2000. Se criticó, entre otros aspectos, la eliminación de varios derechos a los indocumentados, las modificaciones en las condiciones de la reagrupación familiar, la ampliación del plazo de estancia previsto por el proceso de regularización permanente, y la no motivación de las resoluciones sobre algunos tipos de visados. Sobre el Plan Greco, en el Foro se valoró la necesidad de invertir mayores recursos públicos en medidas de integración social y se culpó a la administración de la situación irregular en la que estaba cayendo muchos inmigrantes.

Los sindicatos mayoritarios, la UGT y CCOO, se unieron a las asociaciones de inmigrantes y humanitarias en la defensa de una política de Extranjería más generosa en términos cuantitativos y cualitativos. Defendieron la Ley 4/2000 frente a los intentos de reforma. Participaron en las movilizaciones contra la ley 8/2000, y anunciaron su intención de seguir afiliando a todo el que lo solicitase, indocumentados o no.¹⁷²

Como las asociaciones de inmigrantes y ONGs denunciaron la situación de explotación e indefensión en que la segunda Ley dejaría a los inmigrantes ilegales, pero centraron sus argumentos en el ámbito laboral. Según su descripción de la situación, la Ley de Extranjería limitaría los derechos de los irregulares, en particular los de sindicación y huelga, y amenazaría con expulsarles por trabajar sin permiso. Pero se aplicaría en un contexto de desatención y falta de recursos en la inspección de trabajo, y

¹⁷² Como preguntó el diputado y ex ministro de Justicia, Juan Alberto Belloch: “Los inmigrantes en situación irregular se reunirán y no podrán evitarlo, se sindicarán y no podrán evitarlo. ¿Qué van a hacer, registrar las sedes de los sindicatos? Lo de ustedes es una declaración de principios que no va a funcionar” (Vicente Mateu, “El Senado aprueba la ley de Extranjería sin que el PP logre el apoyo del PSOE”, en *El Mundo*, 15 de diciembre de 2000).

de sistema de cuotas de permisos de trabajo siempre inferiores al número de solicitudes, de modo que el gobierno español garantizaría a los empleadores la oferta de una mano de obra ilegal más barata y más dócil que la española, y muy demandada en particular en los sectores agrícola, de la construcción y el turismo. En la práctica, por la inflexibilidad del sistema de concesión de permisos y visados, la mayoría de los trabajadores extranjeros comienzan sus “andanzas” en España como inmigrantes indocumentados. Dificultar su regularización no hace sino minar el sistema de relaciones laborales y de protección social del país, creando bolsas cada vez más grandes de economía sumergida.¹⁷³

En cuanto a los empleadores, las organizaciones empresariales, como en la década pasada, mantuvieron una posición discreta. Desde la primera Ley de Extranjería, afirma John Casey, no ha habido declaraciones formales por su parte y no existe evidencia directa de que los representantes de sus intereses hayan participado de manera activa en las negociaciones sobre las políticas de inmigración.¹⁷⁴ Posteriormente, desde finales de los noventa sus intervenciones ha sido para ratificar las afirmaciones de las asociaciones y los sindicatos sobre la existencia de una demanda insatisfecha de mano de obra.

A nivel nacional o regional, diversas asociaciones patronales solicitaron al gobierno que se facilitara la entrada de inmigrantes, ampliando el sistema de cuotas, agilizando los trámites, y permitiendo acuerdos específicos para promover la inmigración temporal. Algunas asociaciones de empleadores agrícolas inclusive justificaron la contratación de inmigrantes ilegales. Por ejemplo, la Mesa Hortofrutícola de Almería, tras los conflictos de El Ejido, se escudó en las políticas restrictivas del gobierno para

¹⁷³ Víctor Pérez y Berta Álvarez, *España ante la inmigración*, Barcelona, Fundación La Caixa, 2001, p. 131.

¹⁷⁴ *Op.cit.*, p. 335.

justificar la contratación de ilegales, y La Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos prometió defender a los empresarios que contrataran trabajadores indocumentados por falta de inmigrantes legales.¹⁷⁵

Las patronales de otros sectores, como de la construcción (Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional de España), el metal (Confederación Española de Organizaciones Empresariales del Metal) o la pequeña empresa catalana (Pimec-Sefes y Cecot) han repetido, en ese mismo sentido, las quejas sobre las dificultades de encontrar especialistas e inmigrantes documentados, achacadas en gran parte a la complejidad de los trámites a seguir.¹⁷⁶

6. Hacia una Ley más restrictiva

Como consecuencia del regreso a un marco legal sumamente restrictivo y de la nueva medida de pedir visa a los colombianos, hubo una serie de manifestaciones que pedían marcha atrás a la nueva Ley. El PSOE se unió a este rechazo, junto con ONGs, la UGT, CCOO y otros partidos como la coalición IU. Anunciaron que presentarían un recurso de inconstitucionalidad ante la nueva Ley. No obstante, el gobierno respondió señalando que no se modificaría la reciente Ley migratoria que entraría en vigor en enero.

Era preciso resolver la situación de marginalidad y ausencia de derechos en la que caían decenas de miles de personas al entrar en vigor la Ley. El problema de la

¹⁷⁵ Julián Rojas, “Asaja y UPA replican que sí faltan inmigrantes para el campo”, en *El País*, 24 de agosto de 2000.

¹⁷⁶ Miguel Nieto, “El ejemplo de organización de los payeses de Lleida”, en *Ibid.*, 9 de julio de 2000.

inmigración de indocumentados no había desaparecido. Muestra de ello fue la cantidad de inmigrantes que solicitaron su regularización en el cuarto proceso “extraordinario”.

Hubo un gran desconocimiento en torno al número de candidatos a la regularización, o más exactamente, del tamaño de la bolsa de irregulares presentes en el territorio. La ausencia de cifras confiables provocó una ruptura de las previsiones en tanto que todos los implicados en el proceso se vieron sorprendidos por el volumen de solicitudes presentadas: se esperaba legalizar alrededor de 100 mil indocumentados siempre y cuando pudieran probar que habían estado en España antes del primero de junio de 1999 y hubieran solicitado en alguna ocasión permiso de trabajo. Sin embargo, se presentaron, en total, alrededor de un cuarto de millón de solicitudes.

Debido a la gran magnitud de solicitudes, hubo dos procesos. El primero, entre marzo y junio de 2000, se presentaron 247 598 solicitudes de las que se concedieron el 66 por ciento. En la segunda, dirigida a trabajadores llegados antes del primero de junio de 2001, se llevó a cabo hasta 2001. Se presentaron 350 158 solicitudes, de las cuales sólo se concedieron 62%. Así desde 1999 hasta diciembre de 2001, los permisos en vigor se duplicaron. La población extranjera representaba para ese entonces alrededor de 1 109 060 personas según el censo de 2001 (véase el Cuadro 6).

En consonancia con las pretensiones restrictivas de la UE después de los ataques de 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el gobierno español puso en marcha un anteproyecto de reforma de Ley que pretendió, no conforme con el ya carácter restrictivo de la Ley 8/2000, el endurecimiento de la norma. No está de más mencionar que, después de estos atentados, como en toda Europa, se agudizaron las preocupaciones por el control de flujos migratorios, terrorismo y por una política de reforzamiento de la seguridad,

relacionando al inmigrante, sobre todo, al musulmán, con el terrorismo. De acuerdo a Belém Agrela, esto “arrastró” a todo tipo de inmigrante, sin importar su estatus legal, a una situación en la que podían ser sospechosos de atentar contra el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia recién creado.

El proceso de aprobación de la Ley 14/2003 estuvo rodeado de gran polémica por parte de asociaciones de ayuda a los inmigrantes, sobre todo cuando el gobierno achacó al aumento de la inmigración el creciente nivel de inseguridad ciudadana en España desde 2001. En esta nueva Ley, aprobada por la todavía mayoría del PP en el Congreso y no sin menos polémica que el proceso de reforma de la Ley 4/2000, se procedió a la transposición al ordenamiento interno español los instrumentos comunitarios ya aprobados al momento. Se introdujeron varias medidas con un carácter mucho más restrictivo que las estipuladas por las directivas aprobadas por el Consejo en Bruselas, pero se añadieron otras más que ni siquiera se mencionaron el programa de Tampere, pero se justificó su incorporación porque así la Unión Europea lo “exigía”.

Fue el caso de la posibilidad de que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado tuvieran acceso a la información del padrón municipal, el cual era imprescindible para que el indocumentado tuviera acceso a los servicios de salud y educación.¹⁷⁷ De este modo, era posible el intercambio de información entre el Instituto Nacional de Estadística y el Registro Central de Extranjeros de la Policía. El inscribirse dentro de ese padrón podía significar poner en riesgo la estancia de los indocumentados, por lo que muchos se abstendrían a hacerlo por temor a ser aprendidos por su irregularidad.

¹⁷⁷ J. Moreno, art.cit., p. 15.

El derecho a obtener la residencia por medio de una residencia de hecho durante cinco años desapareció en su totalidad. De esta forma se esfumó la esperanza de los indocumentados para acceder a la legalidad por medio de un mecanismo alternativo a las regularizaciones.¹⁷⁸ La reagrupación familiar se restringió aún más y se establecieron requisitos aún más restrictivos que la propia directiva comunitaria al respecto. Se eliminó la posibilidad de reagrupación en cadena, ya que sólo los extranjeros que hubieran adquirido la residencia por medio de una anterior reagrupación podrían ejercer el derecho de reagrupación a sus propios familiares.

Cuando se tratara de familiares ascendentes, sólo se podría ejercer la reagrupación cuando contaran con una residencia permanente. Sólo excepcionalmente un ascendiente reagrupado podría reagrupar a un menor de edad o a un discapacitado que dependiera de él.¹⁷⁹ La limitación en un derecho esencial para la integración de los inmigrantes denotó las intenciones restrictivas de una Ley de Extranjería que lejos de buscar mecanismos de inserción en la sociedad española como un ciudadano, intentó obstaculizar la entrada de los flujos migratorios.

7. La política de inmigración y el ámbito exterior

Además del acuerdo de 1992 con Marruecos para la regulación de flujos migratorios, España celebró convenios de este tipo con República Dominicana, Ecuador, Rumania, Colombia, Polonia y Bulgaria entre 2001 y 2002. En estos acuerdos se

¹⁷⁸ E. Ajá, *op.cit.*, p. 83.

¹⁷⁹ V. Pérez y B. Álvarez, *op.cit.*, p. 101.

establecieron los mecanismos para la comunicación de ofertas de empleo como la valoración de los requisitos de los demandantes.

Para los sindicatos y empleadores, particularmente del sector agrícola, estos acuerdos no han sido suficientes para satisfacer la demanda de mano de obra extranjera legal que se requiere para sectores de baja aceptabilidad para los españoles. También se criticó que se facilitaron las ofertas de trabajo temporales a inmigrantes provenientes de Europa central y del este, por lo que se habla de una “preferencia difusa” por los trabajadores extranjeros de origen europeo, en detrimento de otras nacionalidades.¹⁸⁰ No obstante, el mercado común y los acuerdos de asociación y pre acceso que tenían esos países europeos, de hecho buscaban darles preferencia sobre otros inmigrantes.

A finales de la década de los noventa, y con mayor intensidad a partir del año 2000, el gobierno español se planteó alcanzar acuerdos para la readmisión de indocumentados. Su objetivo fue establecer los mecanismos para garantizar que los inmigrantes en situación irregular sean efectivamente readmitidos en su país de origen o, en el caso de apátridas o nacionales de otros países, en el país de tránsito a través del cual accedieron a territorio español. Éstos permitieron que entre 2000 y 2004 se repatriaran a más de 200 mil personas, de los cuales la mayoría era de nacionalidad marroquí y rumana.¹⁸¹

Hasta 2004, España tenía 16 acuerdos bilaterales suscritos en materia de readmisión, lo que refleja la opción del Gobierno español por generalizar la práctica de la expulsión de los extranjeros en situación irregular, y por agilizar el retorno en frontera y

¹⁸⁰ Lorenzo Cachón, “Discriminación étnica en el mercado laboral”, en *Puntos de Vista: Cuadernos del Observatorio de las Migraciones*, n. 5, 2006, p. 18.

¹⁸¹ Ana Terrón i Cusí, *Migraciones y relaciones con terceros*, Barcelona, CIDOB, 2006, p. 7.

las devoluciones. Cabe señalar que la Ley 14/2003, en concordancia con la *Directiva referente a la armonización de penas financieras a los portadores que transporten al territorio de la UE a nacionales de terceros países de los Estados miembros sin documentos necesarios para su admisión* propuesta por España al Consejo de Ministros, estableció la obligación de las compañías de transporte (aéreas, marítimas y terrestres) de examinar la documentación e informar a las autoridades competentes sobre los pasajeros no nacionales del espacio Schengen.

Se consideró una infracción muy grave el incumplimiento de dicha medida y se contempló la posibilidad de multar (hasta con medio millón de euros) a quienes transportaran pasajeros sin la correspondiente documentación requerida. Las medidas establecidas para el control de la inmigración irregular permitieron la devolución inmediata de las personas que intentaron acceder de manera irregular al territorio español y que fueron detenidas en sus fronteras. Esto implicó que, dada la rapidez de las devoluciones, personas refugiadas que hayan usado vías de acceso irregulares pudieran ser retornadas, rompiendo así con el principio de *non-refoulement* que consagra la Convención de Ginebra de 1951.

En todos estos acuerdos se incluyó un apartado para regular y facilitar el retorno voluntario. Después de haberse propuesto este mecanismo a todos los ecuatorianos en situación irregular después del incidente en Lorca (y su abandono posterior por los altos costos para enviar de regreso a quienes se acogieron a este programa), en 2003 se llevó a cabo otro proyecto de retorno voluntario para facilitar el retorno de los inmigrantes que no pudieron incorporarse al mercado laboral español y que no disponían de los recursos

suficientes para retornar a sus países de origen. No obstante, dados los costes financieros de este mecanismo como en dos años antes hicieron ineficaz el proyecto.

Ese mismo año el gobierno marroquí se comprometió a readmitir a aquellos inmigrantes irregulares (tanto marroquíes como subsaharianos) en cuyos casos se pudiera probar que accedieron a territorio español a través de su territorio. También se acordó establecer mecanismos para la difusión de los datos estadísticos y estrategias para el combate a las redes de tráfico ilegal.

No obstante, Marruecos expresó reiteradamente su preocupación por la excesiva importancia que la iniciativa europea prestaba al tema de la seguridad dejando de lado otros aspectos. En este sentido, España comenzó a trabajar hasta 2004 para que se incorporaran de manera más visible programas de ayuda específica para las regiones de donde procedían los flujos de inmigración económica o iniciativas para mejorar las condiciones de vida del país de origen.

Pero esta iniciativa quedó en gran medida en un plano discursivo. Se prefirió establecer relaciones basadas en reforzar el control de fronteras y no en la cooperación para el desarrollo. Es decir, la política de cooperación no vinculaba inmigración al desarrollo, sino que se centraba solamente en el control de la inmigración. Ni la Ley de Cooperación Española ni el Plan Greco fueron estrategias claras para abordar este tema. En la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España y las normas que la desarrollaron, no hubo mención alguna al vínculo entre migraciones y desarrollo como uno de los ejes sectoriales de la cooperación española. Sin embargo, a partir de 2004 se

trató la cuestión del codesarrollo en algunas estrategias de cooperación, pero sin definir ni contextualizar el concepto, ni canalizando una partida presupuestaria al respecto.¹⁸²

Por su parte, el Plan Greco estableció la concesión de micro créditos en los países de origen para financiar actividades productivas y la asistencia técnica en las zonas de donde proceden los inmigrantes. Sin embargo, hasta 2004 cuando finalizó el Plan, no se estableció una partida presupuestaria específica.¹⁸³ Tampoco se consultaron a las asociaciones de inmigrantes ni ONGs para el diseño de planes específicos para vincular la política de inmigración al desarrollo.

En cambio, algunas Comunidades Autónomas (con excepción de Andalucía, Aragón, Galicia, Madrid y La Rioja), a pesar de no tener competencias sobre la cuestión migratoria, elaboraron una serie de medidas en las que se reconoce el nexo entre migración y desarrollo para atacar las causas del fenómeno. Este es el caso del Fons Català, el cual financió en 2004 más de veinte proyectos de cooperación al desarrollo con la participación de asociaciones de inmigrantes, autoridades locales y comunidades de origen de las migraciones. Otro ejemplo es el programa catalán ENERBUS, el cual canalizó recursos de la Generalitat de Catalunya para tres proyectos. Uno para establecer una red iberoamericana de expertos en energía; el segundo, para el proyecto Mágreb para facilitar la contratación de personal calificado de esa región; y el tercero para un

¹⁸² La Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho, en el apartado Intervención en la Reforma de la Administración Pública, dice que “tiene como objetivo garantizar a las personas el derecho a poder llevar una vida digna en sus países de origen [...] además se fomentará el estudio de formas de coordinación e intercambio de información entre la Política de Cooperación para el Desarrollo y la vertiente exterior de la Política de inmigración [codesarrollo]”. Por su parte, en la Estrategia de la Promoción de la Cooperación Española para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres se recoge la idea que se deberán establecer vínculos entre la cooperación española y la migración, creando programas de codesarrollo para incentivar la participación de la mujer como agente de desarrollo para las sociedades de origen” (en A. Terrón i Cusí, op.cit., p. 16).

¹⁸³ A. Terrón i Cusí, art.cit., p. 16.

programa de formación de expertos tunecinos en la gestión energética y medioambiental del sector transporte.

8. Panorama general de la política española de inmigración de 2004 a 2010

A partir de 2004, con el PSOE en el gobierno, la evolución de la política de inmigración tendría que ser analizada partiendo de otras coordenadas. Ya no han habido reformas legislativas de la magnitud e intensidad de las acaecidas en el año 2000, “año de la inmigración”.¹⁸⁴ Ha cambiado, sin embargo, tanto la orientación de la política, como los contenidos de las comunicaciones respecto al tema. Este partido ha tratado de mantener un perfil bajo en relación a la politización del tema. Mientras el PP ha desarrollado extensamente argumentaciones relacionadas con la seguridad, el PSOE se ha decantado por poner énfasis en la integración de los inmigrantes. Mientras el primero se ha enfocado en elaborar y transmitir constantemente mensajes públicos respecto a la inmigración, el segundo no concede especial importancia a la emisión de mensajes en esta política sectorial respecto a otras áreas de políticas.

En 2004 varias competencias en materia de inmigración se ubicaron en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (desde 2008, Ministerio de Trabajo e *Inmigración*)¹⁸⁵, como el Foro para la Integración Social y el Observatorio Permanente de la Inmigración. El tema no sólo no ha perdido importancia en la estructura organizativa del gobierno central, ya que

¹⁸⁴ Frase de R. Zapata-Barrero, “Estructuras y actores en las políticas de inmigrantes en España”, en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002*, p. 15. (Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/publi/documents/CLAD/clad0044412.pdf>).

¹⁸⁵ El subrayado es mío.

ha mantenido un nivel de secretaria de Estado, sino que además, ha afianzado su lugar en la misma al crecer el número de centros directivos que dependen de la misma.

Como señalan los objetivos de Lisboa, institucionalmente se ha procurado en España tratar a la inmigración como un asunto laboral: es el trabajo el principal eje de la integración social de los inmigrantes. En el reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería de diciembre de 2004 se incorporó un conjunto de instrumentos que buscaron flexibilizar la gestión de la inmigración en su vertiente laboral. Entre ellos destaca el Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura, el cual tiene el propósito de facilitar la contratación de trabajadores extranjeros cuando no existan demandantes de empleo españoles. Además, en 2005 se creó el Fondo de Integración de Inmigrantes destinado a Comunidades Autónomas y ayuntamientos para cubrir las necesidades de refuerzo educativo y acogida e integración derivadas de la inmigración.

Lo anterior no significa que el gobierno descuidara la dimensión admisión y control. A nivel europeo el programa de la Haya o Tampere II siguió en la misma línea que su antecesora y sin novedades significativas. Se añade que el ingreso de más Estados a la UE dificultó la toma de decisiones por unanimidad en el seno del Consejo. En España, si bien medidas relacionadas a la reagrupación familiar se flexibilizaron y se prohibió que cuerpos de seguridad tuvieran acceso a la información del padrón municipal, las actuaciones dirigidas a reforzar los controles y fronteras continúan siendo una prioridad. En este sentido podría pensarse que aquellas acciones enfocadas a la flexibilización de la gestión migratoria se deba a que el ciclo migratorio en España llegó a una fase en los inmigrantes llegaron definitivamente para quedarse.

No obstante, estos mecanismos ya habían sido “descubiertos” e incorporados a la política de inmigración española en la década de los noventa (como los sistemas de regularización y en los sistemas de cuotas, innovación española que otros *policy-makers* europeos han incorporado en sus prácticas migratorias) cuando el gobierno era del PSOE y contaba con un amplio respaldo parlamentario. Ya se sabía que el fenómeno migratorio en España era permanente. Ejemplo de ello fue el informe “Sobre la situación de los extranjeros en España” de 1990 citado en el capítulo segundo. Por ello, el énfasis en la integración podría tener que ver más con la ideología que con cualquier otro elemento.

Conclusiones

En este capítulo se intentó mostrar que el tema migratorio entró en la agenda sistémica quince años después de que entrara en la agenda gubernamental. Hubo una serie de incidentes que dieron mayor visibilidad al tema migratorio y que provocaron que el tema se encontrara entre las primeras preocupaciones de la sociedad española.

Al mismo tiempo, la inmigración se politizó y fue por primera vez tema de debate en plena campaña electoral, parte de un cálculo de oportunidad política por parte del Partido Popular. El disenso entre los partidos políticos era absoluto hasta poco antes de que se aprobara la Ley 4/2000 cuando los populares, justificando con un “obvio” planteamiento europeo, cambiaron su posición y estrategia respecto a la inmigración.

Europa se comenzó a utilizar, al menos en cuestiones relacionadas a la inmigración, como un tema para hacer oposición interna. La influencia europea, la

europeización, sucedió en un ámbito cognitivo, en el discurso de los actores implicados. La campaña promovida por el PP respecto a la inmigración no tenía en realidad fundamento claro, pues en realidad, las Conclusiones de Tampere habían sido sólo declaraciones generales, nunca de carácter obligatorio. De este modo se perdió la oportunidad de continuar por el camino de (error y) aprendizaje que había comenzado a principios de los noventa y que continuó con la Ley 4/2000.

En este periodo se observa que la influencia europea en el desarrollo de la política española continuó por medio de mecanismos verticales y horizontales de europeización. El primero, en medidas relacionadas al control de fronteras, migración regular e irregular; y el segundo, para las vinculadas con la integración. Es el caso del discurso europeo de integración que se utilizó por ejemplo como marco para poner en marcha el Plan Greco (el cual, sin embargo, asignó más recursos al control de fronteras y menos a las medidas relacionadas a la integración), y más adelante del Fondo de Integración de Inmigrantes.

Conclusiones

“La migración internacional es una constante, no una aberración en la historia de la humanidad. Sin embargo, la migración internacional nunca había sido tan dominante, o tan importante socioeconómica y políticamente como lo es hoy. Nunca antes los hombres de Estado dieron tanta prioridad a las cuestiones migratorias. Nunca antes la migración internacional se vio como una cuestión pertinente de seguridad nacional y nunca estuvo tan conectada con el conflicto y el desorden a escala global”.

Stephen Castles¹⁸⁶

Una de las características que definen la etapa posterior a la Guerra Fría ha sido la importancia creciente de la migración internacional en todas las regiones del mundo. No es un fenómeno nuevo: las migraciones han sido parte de la historia humana desde tiempos remotos. Tampoco es un fenómeno aislado: los movimientos de mercancías y de capital casi siempre hacen surgir movimientos de personas.

¹⁸⁶*La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAZ, 2004, p. 11.

Sin embargo, las migraciones han crecido en volumen e importancia a partir de 1945, y de manera particular desde mediados de los años setenta. Esto ha conducido a que se reflexione sobre la medida en que las migraciones puedan cambiar las estructuras demográficas, económicas y sociales de un país, y conllevar una nueva diversidad cultural, lo que con frecuencia cuestiona la identidad nacional de los Estados receptores de inmigrantes.

Los movimientos internacionales de población constituyen una dinámica clave dentro de la globalización, proceso complejo que se intensificó a partir de los setenta. Entre las características más notorias de la globalización están el crecimiento de los flujos entre fronteras de diversos tipos, lo cual incluye la inversión, el comercio, los productos culturales, ideas y personas. De manera esencial, una de las consecuencias de la globalización es que aumenta el transnacionalismo: situaciones, comportamientos o instituciones, como la integración europea y la inmigración, que de forma simultánea afectan a más de un Estado.

Este es el contexto de las recientes políticas europeas de inmigración. En su mayoría datan de mediados de los años setenta o de comienzos de la siguiente década. Antes apenas si existían políticas de control, y si existían, apenas había interés por llevarlas a la práctica. Por su parte, la integración de los inmigrantes se dejaba a la espontaneidad del mercado de trabajo, de la economía y de la sociedad civil. Se esperaba que el inmigrante se integrara culturalmente. Desde entonces, por el contrario, las políticas de inmigración han proliferado hasta convertirse en una destacada y relevante área de políticas públicas, si no, una de las que más atención recibe.

Ese transnacionalismo ha implicado la internacionalización del proceso de hechura de las políticas públicas: lo que antes eran políticas nacionales ahora tienen que ser analizadas y discutidas en los términos y estándares internacionales, o incluso, como dice Mauricio Dussauge para el caso europeo, ser discutidas en colaboración con otras instituciones y funcionarios europeos bajo ciertos estándares comunitarios.¹⁸⁷

La política española de inmigración, como parte de este proceso, indica la influencia de Europa. En el estudio de dieciocho años de inmigración en España, se identifica que la agendación y el desarrollo de la política española entre 1986 y 2004 estuvo inexorablemente ligada a Europa: al proceso de integración europea y a la formación de una política europea de inmigración.

La política española de inmigración es, en principio, una política interna, doméstica, nacional ya que se desarrolló legislativamente a partir de la competencia exclusiva del Estado, según dice la Constitución española. Sin embargo, su agendación, su contenido y su evolución estuvo relacionada con el desarrollo de algunas dinámicas ligadas al proceso de integración europea. ¿En qué medida Europa influyó en la agendación y desarrollo de la política de inmigración española?

1. Los factores nacionales fueron insuficientes para explicar la entrada de la inmigración en la agenda gubernamental española.

¹⁸⁷ “El proceso de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas nacionales: ¿hacia la convergencia administrativa?”, en *Foro Internacional*, 180 (2005), p. 301.

Si se omite el desarrollo de los acontecimientos europeos, la primera situación a destacar es que la inmigración entró en la agenda sistémica y al debate electoral quince años después de haber entrado en la agenda gubernamental: preocupó al gobierno antes que a la sociedad. Fue hasta 1999 cuando se introdujeron las condiciones necesarias para que el tema fuera incorporado a la agenda sistémica, a la agenda gubernamental nuevamente, y por primera vez al debate electoral.

A mediados de los ochenta el fenómeno migratorio era una situación problemática que se convirtió en problema público a pesar de lo limitado de su extensión. Diversos indicadores nacionales sobre la materia no reflejaban ningún cambio significativo que hiciera pensar en la necesidad de dotarse de una política de inmigración. El volumen de extranjeros e inmigrantes económicos era muy bajo y aún no comenzaba a haber algún flujo importante de inmigrantes. Aunque se hubiera presagiado un aumento, el estilo español de elaboración de políticas no era típicamente anticipativo.¹⁸⁸ Entonces la cuestión es indagar de dónde provino la preocupación del gobierno español por crear una política de inmigración.

2. Europa influyó en la entrada del tema de la inmigración en la agenda gubernamental española, pero no como imposición.

La respuesta parece encontrarse en Europa. Si bien el *aquis communautaire* no exigía que España tratara el tema de la inmigración, la implantación de la ley fue

¹⁸⁸ J. Subirats, y R., Gomà, *op.cit.*, p. 128.

resultado esencialmente de las negociaciones relacionadas con su entrada a la entonces Comunidad Europea. Estas negociaciones reflejaban una inquietud extendida de que España se convirtiera en un destino cada vez más deseable (por su estabilidad política, crecimiento económico asociado a la adhesión, etc.) para la inmigración proveniente particularmente de El Mágreb e Iberoamérica. Una preocupación de que no se lograra controlar parte de la próxima frontera sur de las Comunidades, dada la extensión de sus costas y la escasa capacidad operativa de unos sistemas de control de fronteras que nunca habían sido sometidos a la presión migratoria. Era una inquietud, pues, de que no se pudiera evitar la llegada de inmigrantes a otros países europeos, cuando éstos ya habían cerrado sus fronteras a la inmigración.

La eliminación de fronteras internas en 1992 exacerbó estas preocupaciones. Se concertó reforzar las fronteras externas para combatir el conjunto de crímenes transnacionales que pudieran aprovecharse de este nuevo espacio sin fronteras internas (terrorismo, tráfico de drogas, fraude internacional, etc.). Ya que la inmigración ilegal era vía de entrada a territorio europeo, se la consideró como una amenaza potencial a la seguridad tanto de los Estados miembro y al futuro espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Así, con vistas a la libre circulación, se exigió al nuevo solicitante un marco legal similar para asegurar que no se dejara ninguna puerta abierta.

3. En la dimensión control y admisión de la política española Europa influyó de forma directa, pero no siempre en forma de *europeización*.

La incorporación de España a la CE supuso el ingreso a un espacio de política pública ya iniciado por otros países europeos, los cuales desde principios de la década de los setenta habían atribuido al fenómeno migratorio una connotación problemática y una definición no sólo en términos de control y regulación de extranjeros, sino también ya en términos de seguridad. En España no sólo se adoptó en 1985 un problema todavía inexistente en su territorio, sino que su política de inmigración sólo incluyó las dimensiones de admisión y control en consonancia con el planteamiento restrictivo que imperaba en Europa de “inmigración cero”, y con el fin de asumir su compromiso de asegurar parte de la frontera externa europea.

Durante el proceso de cooperación intergubernamental y la comunitarización de la inmigración con el Tratado de Ámsterdam, la inmigración se definió en términos de seguridad. Se reforzó e institucionalizó en buena medida la percepción de la inmigración en términos negativos y justificó el uso de instrumentos de control migratorio.

Esto se reflejó en la política española, pues en ella se definió también a la inmigración en términos de seguridad. Se consideró que era un fenómeno temporal, de tal modo que no se hizo ningún planteamiento relacionado a la integración de los inmigrantes. En cambio, se regularon de forma estricta los requisitos para obtener permisos de trabajo y residencia (no se consideró el permiso de residencia permanente), se hicieron más restrictivos los requisitos para solicitar asilo y refugio, y se destinaron de manera considerable recursos humanos y materiales en las fronteras externas.

Se observa entonces que, en esta primera etapa de la política de inmigración, hubo una influencia europea directa sobre la política de inmigración española, pero no en

forma de europeización en el ámbito de las estructuras políticas ni mediante mecanismos verticales, pues no había ningún modelo prescrito ya definido a nivel europeo. Se podría atribuir entonces que la influencia europea fue por medio de procesos de *transferencia de políticas*. Ésta se define, de acuerdo con David Dolowitz y David Marsh, como un “proceso en el que el conocimiento sobre políticas, disposiciones administrativas e instituciones, en un tiempo y/o lugar se utiliza en el desarrollo de políticas y disposiciones administrativas e instituciones en otro tiempo y lugar”.¹⁸⁹

A este respecto Claudio Radaelli afirma que no todo implica el involucramiento de la UE, pues también hay procesos de difusión de políticas públicas que pueden suceder independientemente de ésta. Propone la existencia del *isomorfismo mimético*, proceso que sucede cuando algunos países adopten algún modelo, medidas o una definición particular de un problema, y los demás sentirán la fuerza de atracción al centro de gravedad europeo y adoptaran dichas medidas o definiciones; estructura, contenidos, objetivos e instrumentos. Esto sucede cuando otras organizaciones o instituciones son vistas como más legítimas o exitosas en contextos de incertidumbre: “Cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente es de incertidumbre, una organización podría configurarse a sí misma en base de lo que plantea o hace otra organización”.¹⁹⁰

Sin experiencia previa en materia migratoria, sin debate social y político sobre cómo abordar la cuestión, los *policy-makers* españoles se sirvieron de un enfoque y herramientas ya existentes en otros países europeos para la formulación de la política de inmigración nacional. Ya que las medidas derivadas de estos planteamientos no retaban

¹⁸⁹ “Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, en *Political Studies*, 44 (1996), p. 344.

¹⁹⁰ *Op.cit.*, p. 31.

ninguna política previa, ningún interés, ni cuestionaba alguna otra área de política, esta transferencia se llevó a cabo sin ninguna aspereza.

La política que se adopta en España en 1990 es restrictiva y se centró en el control porque esos son los instrumentos más claros que tiene el Estado para lidiar con el fenómeno migratorio. Por la misma razón, a nivel europeo, se privilegió ese enfoque restrictivo a la hora de especificar la política común. Se trata entonces de el uso de instrumentos disponibles y efectivos.

El desarrollo posterior de esta dimensión en la política nacional no se salió de este cuadro. Primero, porque durante a nivel europeo se creó un compromiso, una vinculación entre los Estados miembros basada en un principio en la solidaridad, de modo que cualquier Estado sería responsable del control de la frontera de la Unión Europea. Cada Estado miembro no sólo debía garantizar su seguridad, sino también la de los demás Estados.

Segundo, porque en España se tuvo que operar en el ámbito de la inmigración sin experiencia previa teniendo que abordar el problema sin política pública nacional de referencia, sin instrumentos de gestión rutinizados, sin cultura de inmigración y, por tanto, sin nociones precisas acerca de los impactos sociales que pudiera causar la inmigración y las medidas gubernamentales para conducirlos.

Tercero, porque durante el desarrollo del programa de Tampere los avances más significativos ocurrieron en los temas relacionados a la admisión y control migratorio (regulaciones de visados, asuntos relacionados a la readmisión y retorno, combate a la inmigración ilegal, fortalecimiento de fronteras externas, etc.). En este sentido resultó significativo para la política española de inmigración que los instrumentos en este ámbito,

Reglamentos y Decisiones, fueron de carácter obligatorio y vinculante a los Estados miembros. Es decir, hubo mecanismos verticales de europeización donde varias políticas fueron definidas a nivel de la UE y, como una cadena jerárquica de mando, se tuvieron que trasponer en el ordenamiento normativo español.

4. En la dimensión integración de la política española Europa influye de forma indirecta, mediante mecanismos de *europeización* horizontal.

Las medidas relacionadas a la integración de los inmigrantes se enfrentan a formidables dificultades emanadas tanto de un contexto histórico impropicio como de la supervivencia de fuertes reticencias sociales a la plena incorporación de los inmigrantes. Hasta la actualidad no hay una base jurídica sólida, específica, para la acción de la UE en el ámbito de la integración de inmigrantes. Tal carencia se ha ido soslayando, sin embargo, mediante una serie de estrategias de acción indirectas. Es el caso del discurso europeo sobre integración, que se constituye de los pronunciamientos hechos en gran medida por la Comisión europea mediante sus Comunicaciones, y en los consejos europeos en torno a la integración de los inmigrantes.

La política de inmigración española no ha sido ajena a estas estrategias. A diferencia de la dimensión de control y admisión, la influencia europea en la dimensión integración de la política española ha sido mas bien etérea, indirecta. En un primer momento, la integración pasó a formar parte de la definición que hizo el gobierno central de la política de inmigración una vez asentada la idea en Europa. Se observa que el

diseño del Plan la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 tuvo como referencia las propuestas de la Comisión Europea para coordinar las políticas de integración de ese mismo año. Por ello se podría decir que en esta dimensión ocurrió una transferencia de políticas y una europeización indirecta mediante mecanismos de europeización horizontal: la concepción de un asunto interno se desarrolló dentro de un marco de referencia europeo sin existir una vinculación obligatoria.

Esta influencia indirecta continuó, ya que en la siguiente década se comenzó a institucionalizar el intercambio de información y experiencias entre los Estados miembros de la cual los gobiernos locales se han apropiado de acuerdo a sus necesidades y modelos de integración preexistentes. Este proceso culminó con la aprobación de los *Principios Básicos Comunes sobre Integración* en 2004 y la creación de un Fondo Europeo de Integración para los años 2007-2013.

Vale la pena destacar que el resultado de los trabajos en relación a la reagrupación familiar y el estatuto de larga duración (medidas que no tienen como objeto expreso la integración, pero sí inciden en ella) ha sido el establecimiento de un marco que refleja el mínimo común denominador. Ciertamente cuando se trata de normas mínimas, los Estados miembros tienen la facultad de introducir o mantener condiciones más favorables que las estipuladas en las Directivas; sin embargo, ante la creencia de que los Estados que tengan los sistemas de reagrupación o el estatuto más generosos atraerán una mayor proporción de inmigrantes, no podía esperarse que los Estados decidan ir más allá de un mínimo común denominador. Cabe señalar que en el marco de integración diferenciada

avalada por el Tratado de Ámsterdam, el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca decidieron participar en la adopción y aplicación de algunas medidas y en otras no.

El diferente ritmo de avance de esta dimensión podría explicarse porque la integración es un problema “retorcido”, “embrollado”, “tramposo”. Es lo que Melvin Webber y Horst Rittel llamarían *wicked problem*.¹⁹¹ Son problemas espinosos sin una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución; son problemas inéditos que esconden otras dimensiones (éticas, religiosas, culturales, etc.) escurridizas a los instrumentos gubernamentales.

En cambio, la dimensión admisión y control sería, en palabras de Herbert Simon¹⁹², un problema bien estructurado (*Well Structured Problem*), esto es, asuntos que tienen características precisas para comprobar la solución; pueden ser representados en estado inicial, intermedio y final; ofrecen la información necesaria para realizar las operaciones de cálculo y transitar de un estado a otro. Es posible cuantificar el número de inmigrantes indocumentados detenidos y/o expulsados, la infraestructura fronteriza instalada, los permisos de residencia otorgados, etc.

En cambio, la integración aparece como un problema obscuro. ¿Es un asunto “cultural”? ¿De convivencia y/o ocupacional a la luz de los objetivos de Lisboa? ¿Es un asunto de derechos humanos? ¿De acceso a servicios de salud, educación, de vivienda? ¿Cuál debe ser el resultado final: la asimilación a la francesa o el muticulturalismo a la británica? Parece que la integración es un problema público, un *Ill-Structured Problem*, que al final de su construcción, posee una estructura laxa, imprecisa, que dificulta al

¹⁹¹ Véase su artículo “Dilemas in a General Theory of Planning”, en *Policy Sciences*, 4 (1973), pp. 155-169.

¹⁹² “The Structure of Ill-Structured Problems”, en *Artificial Intelligence*, 4 (1973), pp. 181-201.

público y al gobierno saber qué resolver exactamente, cómo resolverlo, y saber si las operaciones efectuadas llegaron a resolverlo. Un problema ante el cual cada Estado europeo receptor de migrantes ha construido estrategias distintas de acuerdo a sus problemas específicos, a su peculiar historia, situación migratoria y trasfondo jurídico-político. De aquí que se haya preferido utilizar mecanismos “suaves” (intercambio de información y experiencias), y el establecimiento de un marco que refleja el mínimo común denominador en medidas como la reagrupación familiar y el estatuto de larga duración.

5. Sin imposición externa y con mayor experiencia en el tema durante los años noventa se comenzó a desarrollar una política de inmigración acorde a la realidad interna. Este proceso culminó con una nueva Ley de Extranjería en el año 2000.

Poco a poco el diseño de la política no correspondió en su totalidad al planteamiento restrictivo dominante en Europa. Si bien la política de inmigración es una extensión, forma parte de la política europea, comenzó a procurarse un espacio propio de valores y metas estrictamente nacionales que hicieran compatible las acciones en este campo con las ramificaciones en otras políticas y con los objetivos nacionales.

Una vez consolidada la transición democrática y políticamente más estable en comparación con los países vecinos de la orilla sur del mediterráneo, del África subsahariana, del este de Europa e Iberoamérica, España se reafirmó como parte del mundo industrializado. Su crecimiento económico y su extendida economía sumergida

crearon un mercado laboral que ha dado cabida a la inmigración extranjera a pesar de sus altos niveles de desempleo. Este mercado laboral y la situación geográfica entre Europa y África e Iberoamérica desembocó en una creciente llegada de inmigrantes.

A principios de los noventa se reconoció que la inmigración en España era un fenómeno estructural, que aumentaba el número de indocumentados producto de requisitos tan restrictivos, que el mercado laboral requería de mano de obra de alta aceptabilidad y que aumentaban los casos de inmigrantes explotados y viviendo en situaciones degradantes. Las proyecciones demográficas (bajas tasas de natalidad y los problemas en el sistema de pensiones resultantes de esta situación), fueron otro componente que contribuyó a que se pensara en formular medidas acordes a la realidad que se imponía en España.

Por ello se establecieron acuerdos bilaterales para facilitar el flujo de inmigrantes laborales por temporadas, se recurrió a regularizaciones periódicas para disminuir el número de indocumentados y se otorgaron algunos derechos a los inmigrantes independientemente de su estatus legal. La gestión de los permisos de residencia quedaron en manos del Ministerio del Interior, pero los permisos de trabajo, en principio a cargo del Ministerio de Trabajo, comenzaron a gestionarse en el de Asuntos Sociales, Ministerio con nuevas competencias para la integración de los inmigrantes. Fue, en suma, un periodo de aprendizaje respecto al fenómeno migratorio; una etapa que culminó con una nueva Ley de extranjería en el año 2000, a la cual se llegó con importante consenso social y político entre todos los actores implicados.

6. La entrada del tema migratorio en la agenda sistémica indica la influencia de factores internacionales y nacionales.

Para John Kingdon hay problemas que al no ser evidentes por sí mismos requieren de una crisis, de un desastre o de un símbolo poderoso para llamar la atención del gobierno, de los medios de comunicación y de la sociedad.¹⁹³ Son situaciones dramáticas que suelen propiciar la movilización de ciertos actores para la promoción del tema.

En este estudio se hizo referencia la presencia de varios acontecimientos críticos, de acontecimientos políticos, sociales y mediáticos que llamaron la atención de la sociedad y provocaron que la inmigración se ubicara como una de las principales preocupaciones de los españoles junto con el terrorismo y desempleo desde finales de los noventa. Fueron, en fin, situaciones que pusieron en evidencia la magnitud de fenómeno migratorio y sus implicaciones.

Las noticias provenientes de otros países europeos y el disenso entre las fuerzas políticas en torno al tema contribuyeron a que fuera y se mantuviera central en la agenda sistémica española. En la medida en que los actores políticos fueron tomando una postura, el desacuerdo aumentó, y los medios de comunicación fueron considerando el tema como de gran relevancia. Cuando un asunto trae consigo una confrontación o disputa por la postura más razonable, es muy probable que los medios de comunicación magnifiquen el caso: este tipo de asuntos genera preocupación y polémica.

En este sentido es innegable el papel de la prensa y televisión en los procesos políticos. Inciden en la opinión pública, reflejan las disputas y posturas de los actores

¹⁹³ Véase su libro *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston, 1984.

implicados, están atentos siempre al comportamiento gubernamental y si bien no crean conflictos, los suelen magnificar y promover la expansión de los conflictos entre la sociedad. Difunden acontecimientos críticos que ponen en evidencia las magnitudes de un problema, y muestran las “ventanas de oportunidad” que suelen abrirse con esas situaciones críticas.

La inmigración sigue ocupando un lugar destacado en la agenda sistémica española. Cabe señalar, sin embargo, que una de las peculiaridades de la reacción de la sociedad española a los atentados del once de marzo de 2004 en Madrid es que no se registró un aumento en la preocupación por la inmigración. Se suele sostener que ello tiene que ver con la escasa incidencia de un discurso xenófobo en la sociedad española.¹⁹⁴ De hecho hasta 2010 no se ha consolidado ninguna formación política de marcado carácter racista y xenófobo, a pesar de que se señala que los niveles de estas orientaciones han estado creciendo.

A pesar de ese aumento y de varias incidentes como los de El Ejido, estudios cuantitativos reflejan que la sociedad española sigue siendo predominantemente tolerante y poco xenófoba. Sin embargo, otras investigaciones cualitativas apuntan a un aumento en la presencia de discursos sociales racistas y xenófobos a nivel local; entre los nacionales (con altos niveles de aceptabilidad) que viven en barrios con mayores proporciones de población extranjera en España. Javier de Lucas, por ejemplo, sostiene que los problemas socioeconómicos y de desigualdad social al interior de las sociedades están el fondo de la percepción de la inmigración como amenaza:

¹⁹⁴ L. Delgado, *op.cit.*, p. 18.

“Son concretamente los sectores más desfavorecidos de la población los que experimentan como un privilegio tanto su condición de ciudadanos como la de trabajadores. Tal presencia rompe o al menos es una amenaza respecto al mínimo de homogeneidad social imprescindible (no ya de la homogeneidad racial o cultural, sino de la posibilidad misma de que todos los nacionales puedan disfrutar de un mínimo de condiciones materiales: puesto de trabajo estable, prestaciones sanitarias, educativas). Las diferencias sociales, económicas y culturales tienen como elemento de fácil identificación las peculiaridades étnicas y culturales, como paradigma de la diversidad visible.”¹⁹⁵

7. Europa tuvo una función argumentativa para legitimar decisiones nacionales, y tener, en consecuencia, incidencia en la política pública nacional.

Hasta finales de 1999 el tema de la inmigración estaba prácticamente ausente del discurso de las autoridades nacionales. Ninguno de los tres grandes partidos había hecho referencia al tema de manera ostentosa durante las campañas electorales. Aunque había una política de inmigración, ésta pasaba casi desapercibida. Fue hasta finales de 1999, en el “otoño del disenso”, cuando surgió de modo público y notorio el tema migratorio.

Europa se convirtió en un tema más para hacer oposición interna; en un elemento importante en la estrategia electoral del Partido Popular con miras a las elecciones del año 2000. El incidente de El Ejido y el aumento inmigrantes indocumentados fueron sucesos que provocaron que hubiera la sensación urgente de actuar, de expresar cierto descontento y reivindicar alguna causa ante la sociedad. Abrieron una ventana de

¹⁹⁵ *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Barcelona, Icaria, 1996, pp. 31-38. De este modo, “el racismo aparece como un subproducto con cierto fundamento. Se evita la presencia de inmigrantes indeseables que además favorecerían el incremento de respuestas racistas”. No obstante, una explicación a fondo de la percepción negativa del inmigrante y la inmigración rebasan, por mucho, el objetivo de este trabajo. Sólo se reconoce y se asume su existencia.

oportunidad que permitió a este partido que ejerciera sus recursos de presión para promover sus propios intereses.

El PP vinculó los disturbios de El Ejido a la Ley 4/2000, y las detenciones de ilegales a la inseguridad prevaleciente en toda España y al desempleo crónico que había en el país. Así, diría Luis Aguilar, hubo los incentivos para invertir en el tema demostrando la inoperancia de las soluciones existentes, con lo que las nuevas propuestas adquirieron legitimidad.¹⁹⁶ El gobierno español lanzó entonces una campaña de comunicación para legitimar el cambio en su posición respecto a la nueva legislación de Extranjería que se discutía, desmarcándose del consenso alcanzado en el seno de una comisión parlamentaria creada para tal efecto.

Hubo en este periodo una europeización en el ámbito cognitivo, en el discurso de los actores. Con el propósito de legitimar sus decisiones, el gobierno español y el PP ofrecieron argumentos que hacían referencia a la influencia externa. El principal mensaje giraba en torno a Europa: se intentaba transmitir a la sociedad que la opción defendida por el gobierno derivaba directamente de las directrices imperantes a nivel europeo. Es decir, en el plano discursivo, el gobierno español vinculó su planteamiento nacional a uno pretendidamente europeo claro y nítido. Sus argumentos se sustentaron en las conclusiones de la Cumbre de Tampere, donde se había hablado de la necesidad de diseñar una política de inmigración, pero sin plantear decisiones vinculantes para los Estados miembros.

¹⁹⁶ L. Aguilar, *op.cit.*, p. 35.

Se observa entonces que no hubo ninguna imposición europea en la política de inmigración española, sino tan sólo una cumbre europea que aprovechó el gobierno español para justificar su cambio de estrategia. Lo único claro en ese momento fue que el proceso legislativo en España coincidía en el tiempo con un salto cualitativo evidente en la intervención de la UE en la configuración del futuro marco legal y político en materia migratoria.

Fue hasta que el PP (de ideología nacionalista) tuvo mayoría parlamentaria, cuando en una nueva Ley de Extranjería, en la Ley 8/2000, se plasmaron sus planteamientos restrictivos respecto a la inmigración. La percepción de los inmigrantes como agentes de la inseguridad, de personas en graves situaciones de carencia que de manera ilegal y marginal entran, malviven, quitan puestos de empleo, y que tienen valores y costumbres extrañas, acabó dando consistencia a los planteamientos del PP; planteamientos que permearon los diseños e instrumentos de política posteriores. Esto se reflejó en la centralización del grueso de la política de inmigración en el Ministerio del Interior en los primeros cuatro años de la década del 2000.

Se observa que en España y en otros países europeos han habido victorias políticas al utilizar a los inmigrantes como *chivos expiatorios* de otros problemas internos, evitando reconocer la oferta de trabajo en su interior, así como la importante contribución de la población inmigrante para el funcionamiento de muchos sectores productivos y de servicios en sus países y para financiar las pensiones derivadas de la baja fecundidad. Por muchos años y en diversos ámbitos esto ha obstaculizado la posibilidad de discutir el fenómeno migratorio desde una perspectiva integral, de reconocer que entre el país expulsor y receptor existen problemas que son causa y/o

consecuencia de la migración, y de la necesidad de enfrentarlos con medidas que maximicen los beneficios sin representar un costo tan alto para los inmigrantes.

8. La dimensión preventiva o de cooperación al desarrollo indica influencia europea, pero en gran medida ha quedado en un plano discursivo.

Los desequilibrios en los niveles de bienestar y desarrollo económico son la base más importante para explicar la naturaleza de los flujos migratorios. La alternativa ideal sería reequilibrar los niveles de riqueza y bienestar. Por ello, la cooperación al desarrollo es la respuesta más o menos feliz para este objetivo. En la UE y España, sin embargo, se observa que esta dimensión no ha contado con el apoyo y fuerza. Seguramente se debe a que esta dimensión se basa en una premisa falsa y en otra incierta. Primero, que la UE puede incidir en el grado de desarrollo de los países expulsores de migrantes por medio de su política de ayuda al desarrollo. En realidad el desarrollo es mucho más complejo que corregir la pobreza con ayuda externa. Segundo, que si hay desarrollo, no habrá migración. Sin embargo, hasta ahora no se sabe con certeza ni se ha comprobado tal afirmación.

La dimensión cooperación al desarrollo fue la última dimensión en ser considerada a nivel europeo. El primer planteamiento hecho al respecto fue hasta finales de los años noventa durante la Cumbre de Tampere. Ha sido un instrumento más retórico que efectivo. Esto se ha reflejado, por un lado, en los pocos acuerdos existentes al respecto, que más bien se han vinculado a la lucha contra la inmigración irregular, y, por

otro lado, en la ínfima cuantía de los fondos, por demás decreciente, para atacar las causas últimas de la inmigración.

De acuerdo a Joaquín Arango la eliminación de las causas profundas que mueven a la emigración en los países de origen por medio de la cooperación para el desarrollo es un ámbito poco efectivo, “es ante todo una función legitimadora, de relaciones públicas, cuando no de mera alimentación de buenas conciencias [...] pues las relaciones entre desarrollo y emigración son mucho más complejas de lo que ésta proposición sostiene, y sólo decisivas en el largo plazo”.¹⁹⁷

La incorporación de esta dimensión en España coincidió temporalmente con el planteamiento europeo. Inclusive fue a petición española, en la Cumbre de Sevilla, que se sugirió condicionar la cooperación al desarrollo a la lucha contra la inmigración irregular por parte de países expulsores o de tránsito. Por su parte, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España y el Plan Greco también quedaron, en gran medida, en un plano discursivo, retórico. La asignación presupuestaria para la cooperación ha sido extremadamente baja en comparación con la dimensión de control y admisión, y de integración.

¹⁹⁷ Art.cit., 58.

BIBLIOGRAFÍA

- Agrela, Belém, “Spain as a Recent Country of Immigration: How Immigration Became a Symbolic, Political, and Cultural Problem in the <New Spain>”, Working Paper 57, The Center for Comparative Immigration Studies, 2002, pp. 1-19.
- Aguilar, Luis (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Andres-Suárez, Irene, *La inmigración en la literatura española contemporánea*, Madrid, Verbum, 2002.
- Arango, Joaquín, “Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración”, en *Circunstancia: revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset*, 2 (2003), pp. 53-66.
- _____, y Ajá, Eliseo, *Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídicas y sociológicas (1985-2004)*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2006.
- Arrieta, Judith, *La europeización de España, 1959-1986: una alternativa de integración*, tesis, Colmex, 1987.
- Bretell, Carolina y Hollifield, James, *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Nueva York, Routledge, 1990.
- Brewer, Garry y DeLeon, Peter, *The Foundations of Policy Analysis*, Illinois, Dorsey Press, Homewood, 1983.

- Bruquets-Vallejo, María, “Immigration and Integration Policy-making in Spain”, en *IMISCOE Working Paper*, no. 21, 2008, pp. 2-33.
- Bulmer, Simon y Lequesne, Christian, *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press. 2005
- Cachón, Lorenzo, “La formación de la España inmigrante: ciudadanía y mercado”, en *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 97 (2002), pp. 95-126.
- _____, “Discriminación étnica en el mercado laboral”, en *Puntos de Vista: Cuadernos del Observatorio de las Migraciones*, n. 5, 2006, pp. 7-26.
- Calavita, Kitty, “Immigration, Law and Marginalization in a Global Economy. Notes from Spain” en *Law and Society Review*, 4 (32), p. 535. pp 529-566.
- Campuzano, Carles, “El debate sobre la inmigración en España ¿una oportunidad doblemente perdida?”, *Revista d’Afers Internacionals*, n. 52 (2001), pp. 31-41.
- Carrillo, Ernesto y Tamayo, Manuel, “La formación de la agenda pública”, en *Foro Internacional*, 182 (2005), pp. 658-680.
- Casar, Maria A. y Maldonado, Claudia, *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones*, México, Documentos de Trabajo, CIDE, 2008.
- Castles, Stephen, *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAZ, 2004.
- Cejudo, Guillermo, *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*, México, Documentos de trabajo, CIDE, 2008.
- Cobb, Roger y Elder, Charles, *Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema, 1986.

- De Lucas, Javier, *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*, Barcelona, Icaria, 1996.
- Dias, Constanza y de Bruycker Philippe, (eds.), *The Emergente of a European Asylum Policy*, Bruselas, Bruylant, 2004.
- Dinan, Desmond, *Ever Closer Union. An introduction to European Integration*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2005.
- Dolowitz David y David Marsh, “Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, en *Political Studies*, 44 (2006), pp. 343-357.
- Dussauge, Mauricio, “Los procesos de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas nacionales: ¿hacia la convergencia administrativa?, en *Foro Internacional*, 45 (2005), pp. 293-312.
- Featherstone, Kevin y Radaelli, Claudio (eds.), en su Introducción “In the Name of Europe”, en *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press. 2003.
- Garcialoro, Gemma, “Los ejes de la política migratoria en la Unión Europea”, en *Papeles del Este*, 17 (2008), pp. 21-38.
- González, Elisabet, Zapata-Barrero, Ricard y Sánchez, Elena, (eds.) *El discurso político en torno a la inmigración en España y la Unión Europea*, Documentos de Trabajo del Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.
- Gotor, Virginia, *La política española de inmigración*, Barcelona, CIDOB, 2008.
- Goytisolo, Juan, *España y sus Ejidos*, Madrid, Hijos de Muley-Rubio, 2003.

- Hailbronner, Key (ed.), *Immigration Admissions: The Search for Workable Policies in Germany and United States*, Nueva York, Berghahn Books, 1998.
- Hobsbawm, Eric, *Nations and Nationalism since 1780, Programme, Myth, Reality*, Cambridge University Press, 2002
- Kohler-Koch, Beate, *The transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999.
- Kunz, Marco, *Goytisolo, Juan: Metáforas de la migración*, Madrid, Verbum, 2003.
- Levi, Primo, *Si esto es un hombre*, trad. de Pilar Gómez, Barcelona, Muchnik Editores, 1987.
- López, Ana M., *Inmigrantes y Estados. La respuesta política ante la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos, 2005.
- Martínez, Ferrán y Duval, Roberto, “Hostility Towards Immigration in Spain”, en *Documentos de Trabajo*, n. 182, México, CIDE, 2009.
- Mochel, France, *España en la construcción de una política europea de inmigración. I seminario de Inmigración y Europa*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2004.
- López-Pich, Pablo, “La política de integración de la Unión Europea”, en *Migraciones*, 22 (2007), pp. 221-256.
- Marquina, Antonio (ed.), *Flujos migratorios norteafricanos hacia la Unión Europea : asociación y diplomacia preventiva*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1997.

- Massey, Douglas, Durand, Jorge y Malone, Nolan, *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, Nueva York, Russel Sage Foundation, 2002, pp. 33-34.
- Méndez, Jose Luis, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en *Foro Internacional*, 13 (1993), pp. 75-109.
- Mendoza, Cristóbal, *Inmigración laboral africana en la Península Ibérica México*, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Menéndez, Susana, “El reto de las nuevas realidades familiares, en *Portualaria*, 3(2003), pp. 9-32.
- Morata, Francesc (ed.), *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, CIDOB-IUEE, 2007.
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998
- Moreno, Francisco, “Immigration Policies in Spain: Between External Constraints and Domestic Demand for Unskilled Labour”, en *Beyond Fortress Europe? New responses to Migration in Europe: Dual Nationality, Co-Development and the Effects of EU enlargement*, Workshop 14: Beyond Fortress Europe?, Madrid, Instituto Juan March, 2000.
- Niessen, Jan, *Five Years of EU Migration and Asylum Policy-Making under the Amsterdam and Tampere Mandates*, Bruselas, Migration Policy Group, 2004.
- Pérez, Víctor y Álvarez, Berta, *España ante la inmigración*, Barcelona, Fundación La Caixa, 2001.

- Ana Terrón i Cusí, *Migraciones y relaciones con terceros*, Barcelona, CIDOB, 2006.
- Powell, Charles e Torreblanca, Ignacio, *Construir Europa desde España: Los nuevos desafíos de la política europea*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2005.
- Pumares, Pablo, “Problemática de la inmigración marroquí en España”, en *Política y Sociedad*, 12 (1993), p. 139-147.
- Radaelli, Claudio, “Policy Transfer in The European Union: Institucional Isomorphism as a Source of Legitimacy”, en *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, num. 10, 1997, pp. 25-43.
- Ramos, Juan A y Bazaga, Isabel, “Gestión intergubernamental y política de inmigración en España: el caso de los procesos de regularización de inmigrantes”, en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002, pp. 2-21.
- Richardson, Jeremy J. *Pressure groups*, Oxford, Oxford Readings in Politics & Government, 1993.
- Risse, Thomas, Caporasso, James y Cowles, María, (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Nueva York, Cornell University Press, 2001.
- Ruiz, Erika, *El proceso de integración europea: una perspectiva institucionalista*, tesis, Colmex, 1999.
- Ruiz de Huidobro, José María, “La Ley Orgánica 4/2000: Historia de un desencuentro y razón de su enfoque jurídico”, en *Migraciones*, 7 (2000), pp. 57-88.

- Ruiz, Oliva, “La inmigración indocumentada como metáfora de riesgo en la globalización”, en *Estudios sociológicos*, 68 (2005), pp. 611-636.
- Schemers, Henry y Flinterman, Cees (comps.), *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers 1993.
- Schibel, Yongmi y Niessen, Jan, *Demographic changes and the consequences for Europe's future - is immigration an option?*, Bruselas, Migration Policy Group, 2002; Susana Menéndez, “El reto de las nuevas realidades familiares, en *Portualaria*, 3(2003), pp. 9-32.
- Steinberg, Federico, Piedrahita, Sonia y Torreblanca, Ignacio, *Veinte años de España en la Unión Europea (1986-2006)*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2006.
- Steiner, George, *La idea de Europa*, Madrid, Biblioteca de Ensayo-Siruela, 2007.
- Subirats, Joan y Badosa, Jaume, “Sólo ante el peligro: el papel del Ministerio del Interior en la política migratoria española y la falta de un *governance model*”, Documentos presentados al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002, pp. 2-19.
- Subirats, Joan y Gomà, Ricard, *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Tamayo, Manuel, “La política de inmigración en España”, Cuadernos de Gobierno y Administración, 1 (2000), pp. 139-164.
- Terrón i Cusí, Ana, *Cinco años después de Tampere*, II Seminario Inmigración y Europa, Barcelona, CIDOB, 2005, p. 18.

Terrón i Cusí, Ana, “El debate sobre la inmigración en la Unión Europea. Marco general.”, en *Revista d’Afers Internacionals*, 53 (2001), pp. 13-30.

Urbano, Javier, *Análisis crítico sobre cuatro modelos de administración migratoria en la Unión Europea*”, Cuadernos de Inmigración Internacional-UIA, México, 2005.

Zapata-Barrero, Ricard, “Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración”, en *Revista d’Afers Internacionals*, 53 (2001), pp. 149-176.

_____ y Van Dijk, Teun, Discursos sobre la inmigración en España: los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones, Barcelona, CIDOB, 2007, p. 221.

Webber, Melvin y Rittel, Horst, “Dilemas in a General theory of Planning”, en *Policy Sciences*, 4 (1973), pp. 155-169.

Windhoff-Héritier, Adrienne, *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*, Boulder, Rowman and Littlefield, 2001.

Artículos de periódicos

Cañas, Gabriela, “España es el país con una menor tasa de fecundidad del mundo, según el INE”, en *El País*, 22 de diciembre de 1999.

Constentla, Tereixa, “Miedo al tren de la repatriación en Lorca”, *El País*, 22 de enero 2001.

Bárbulo, Tomás, “Los muertos en la costa marroquí cuadruplican a los detectados en España, según ATIME”, en *El País*, 25 de julio de 2001.

Escalante, Fernando, "Una confusión peligrosa", *La Razón*, 8 de Mayo de 2010.

Mateu, Vicente, "El Senado aprueba la ley de Extranjería sin que el PP logre el apoyo del PSOE", en *El Mundo*, 15 de diciembre de 2000.

Nieto, Miguel, "El ejemplo de organización de los payeses de Lleida", en *El País*, 9 de julio de 2000.

Quilez, Raquel, "1970-2005: De la emigración a la inmigración", *El Mundo*, 17 de marzo de 2006.

Prieto, Alberto, "El Gobierno busca mano de obra legal en el extranjero", en *El País*, 11 de octubre de 1999.

Rodríguez, Jorge A., "La inmigración será el principal problema de convivencia en España", en *El País*, 17 de Mayo de 2000.

_____, "Cierre total de comercios y siete detenidos en otra jornada de violencia xenófoba en El Ejido", en *El País*, 8 de febrero de 2000.

Rojas, Julián, "Asaja y UPA replican que sí faltan inmigrantes para el campo", en *El País*, 24 de agosto de 2000.

Páginas web

Fundación CIPIE y los informes del grupo MIGRACOM, Observatorio y Grupo de Investigación sobre Migración y Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona (<http://www.migracom.com/>).

<http://extranjeros.mtas.es/es/ForoIntegracionSocialInmigrantes>

<http://extranjeros.mtas.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/>

<http://extranjeros.mtas.es/es/InformacionEstadistica/Anuarios/>

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

http://www.lainsignia.org/2004/octubre/cul_046.htm

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO
NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt57-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO
NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt57-2009)

http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/publicacion_20_europa.pdf

Síntesis de legislación de la UE, “Libre circulación de personas, asilo e
inmigración”, disponible en

[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/
free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/
free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_es.htm).

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/publi/documents/CLAD/clad0044412.pdf>

Villalobos, Cristina, “Los inmigrantes y la delincuencia en prensa. Una imagen
distorsionada”, en [http://www.portalcomunicacion.com/dialeg/paper/pdf/179_
villalobos.pdf](http://www.portalcomunicacion.com/dialeg/paper/pdf/179_
villalobos.pdf).