

## CAPÍTULO 15

### LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN: LA REGULACIÓN DE ADMISIÓN Y LA ACCIÓN INTEGRADORA

por JOHN CASEY

Universitat Autònoma de Barcelona

La inmigración extranjera es un fenómeno relativamente nuevo en España, históricamente un país emisor de colonizadores, exiliados políticos y emigrantes económicos. Desde finales de los años setenta se ha evidenciado una inversión del flujo migratorio, al principio por el retorno de emigrantes españoles, pero luego, desde mediados de los años ochenta, por una cada vez más numerosa presencia de inmigrantes extranjeros, que incluyen a pensionistas del norte de Europa que buscan un retiro cómodo en la costa mediterránea, empresarios y técnicos calificados que siguen los flujos de capital, así como trabajadores no cualificados de los países en vías de desarrollo que se incorporan a las franjas más precarias del mercado laboral —generalmente en los sectores renunciados por precarios por los autóctonos— o en pequeños negocios familiares. En total hay en torno a unos 600.000 inmigrantes en España, de los cuales unos 250.000 forman parte de la población activa. Dichos inmigrantes representan el 1,6 % de la población española y el 2 % de la población activa, respectivamente.

El 1 de julio de 1985 se aprobó la Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (Ley Orgánica 7/1985, conocida como «Ley de Extranjería»), el primer ordenamiento jurídico con pretensión de generalidad en esta materia desde 1852. La elaboración de dicha ley respondía más a las exigencias de la convergencia europea que a una demanda social propia por abordar políticas en esta materia, dado que por aquellas fechas aún no había empezado con fuerza el nuevo flujo de inmigrantes —los pocos que había procedían mayoritariamente del norte de Europa— y no existían ni estudios ni datos sobre el mismo (Santos, 1993).

No fue sino hasta finales de los años ochenta cuando empezó a haber una conciencia más extendida entre las Administraciones y los agentes sociales españoles sobre el tema de la inmigración, y cuando actores del país empezaron a actuar en este campo. A principios de los años noventa, a causa de las contradicciones inherentes al diseño de la Ley de Extranjería y de la presión de estos actores, empezaron a aparecer nuevas políticas de flujo y estancia de inmigrantes y políticas sistemáticas para potenciar su integración en la sociedad autóctona.

Este capítulo analiza las políticas españolas en materia de extranjería, tanto en referencia al control de flujo como a la integración de los inmigrantes.

### 1. España: de país de emigración a país de inmigración

La presencia de un número importante de inmigrantes extranjeros es un hecho nuevo en España, dado que su papel histórico ha sido primero el de colonizador del nuevo mundo y luego una reserva de mano de obra para países más industrializados (Misti *et al.*, 1995). Durante casi quinientos años, España ha sido un país exportador de población (a las Américas en siglos pasados, y al norte de Europa y a Oceanía en el actual) y ha experimentado importantes migraciones internas a Madrid, Cataluña y Euskadi.

Aparte de unos colectivos de jubilados acomodados del norte de Europa que se retiraban a la costa mediterránea desde los años sesenta, y un número reducido de otros inmigrantes y refugiados,<sup>1</sup> es solamente desde mediados de los años ochenta, momento en que empezó a experimentarse un crecimiento importante tanto de inmigrantes europeos como de nuevos colectivos de inmigrantes de países en vías de desarrollo, cuando se puede realmente considerar España un país receptor de inmigrantes extranjeros (Blanco, 1993).

Una vez consolidada la transición democrática, la expansión económica de los años setenta y ochenta, y la integración en la UE, España se reafirma como parte del mundo industrializado, relativamente rica y políticamente estable en comparación con los países vecinos de la orilla sur del Mediterráneo, del África Subsahariana, el Este de Europa y de América Latina. El crecimiento económico de España de los últimos 25 años —que en gran parte se ha desarrollado sobre la base de una fuerte inmigración interna y emigración externa— y su extendida economía sumergida, ha creado un mercado laboral que ahora da cabida a la inmigración extranjera. Este mercado laboral y la situación geográfica de puente, y de «zona tapón»<sup>2</sup> entre Europa y África, ha desembocado en una creciente presencia de inmigrantes.

Como consecuencia, España ya no es un país de unos pocos inmigrantes «de élite» que buscan el sol y el ambiente mediterráneo, sino también un país de destino para inmigrantes «obreros» de regiones en vías de desarrollo, que llegan en busca de trabajo y de nuevas oportunidades económicas. España comparte esta nueva realidad de aumento y «tercermundialización» de la inmigración con los otros países de la Europa meridional (Italia, Grecia y, en menor grado, Portugal) y, como estos países, lleva un retraso de unos 30 años respecto a los países del norte de Europa que, desde los años cincuenta, han asentado su recuperación y expansión económica de posguerra sobre la base de mano de obra inmigrante (OECD, 1994; Colectivo Ioé, 1987; Castles y Miller, 1993).

1. Los refugiados latinoamericanos de los años setenta constituyeron, en efecto, la primera ola de la nueva inmigración extranjera a España.

2. Algunos comentaristas atribuyen gran parte del incremento de inmigrantes extranjeros en los años ochenta a que éstos se quedaron en España porque no podían pasar a otros Estados europeos que eran su destino original.

CUADRO 15.1. *Emigración e inmigración españolas, 1970-1994*

	1970	1980	% cambio 1970-80	1994	% cambio 1980-84
Españoles en el extranjero	2.232.570	1.769.483	-20 %	1.167.461	-34 %
Residentes extranjeros en España	147.127	182.045	+24 %	461.364	+253 %

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Blanco (1993) y MAS (1995).

### 1.1. LA INMIGRACIÓN ACTUAL

El cuadro 15.1 muestra el cambio de sentido que ha experimentado la emigración/inmigración española en el período 1970-1994. El número de emigrantes españoles en el extranjero descendió —por el cese de la emigración española a mediados de los años setenta, el retorno y la mortalidad—, mientras que el número de inmigrantes<sup>3</sup> en España aumentó. La mayor parte del crecimiento se ha experimentado desde mediados de los años ochenta, con un fuerte crecimiento de peticiones de residencia y dos períodos de regularización de inmigrantes irregulares.<sup>4</sup> De todas maneras, la inversión del flujo de emigrantes/inmigrantes debe entenderse en el sentido del flujo neto anual, dado que en términos relativos España sigue siendo un país de emigrantes.

El cuadro 15.2 muestra la «tercermundialización» de la inmigración en España. En 1980, el 66 % de los inmigrantes procedía de los países de la UE, Norteamérica y Oceanía, mientras que en 1993<sup>5</sup> estas zonas representaban solamente la mitad de ellos. De los 302.297 residentes adicionales en el período 1980-1993, el 59 % era de las «otras zonas», lo que significa que esta población aumentó el 287 % en un período de 13 años, mientras que los inmigrantes de la UE, Norteamérica y Oceanía sólo aumentaron el 103 %.<sup>6</sup>

CUADRO 15.2. *Inmigración a España por zona de procedencia*

	1980	1993
UE, Norteamérica y Oceanía	119.619	243.019
% del total	66 %	50 %
Otras zonas	62.426	241.323
% del total	34 %	50 %
<i>Total</i>	182.045	484.342

*Fuente:* Elaboración propia a partir de MAS (1994).

3. Véase el apartado 4.2 para una discusión de la definición española de inmigrante. Las cifras de las tablas se refieren al número de extranjeros con permiso de residencia.

4. Las de 1985-1986 (el período de carencia que acompañó la entrada en vigor de la Ley de Extranjería) y de 1991-1992. En 1996 hubo una tercera regularización, o documentación, para personas que habían perdido su anterior estatus legal.

5. Utilizo las cifras de 1993 para contabilizar los inmigrantes que fueron regularizados en 1991 pero perdieron sus permisos en 1994, y que con toda probabilidad serán recuperados en la regularización de 1996.

6. Evidentemente, estas zonas y las cifras presentadas, son solamente indicativas de la distribución de inmigrantes ricos y/o pobres, dado que la riqueza no coincide con las divisiones zonales: por ejemplo, Norteamérica incluye México, Asia incluye Japón, etc., y de los países pobres también pueden llegar inmigrantes profesionales.

CUADRO 15.3. *Número de inmigrantes según el país de origen (1993)*

Marruecos	65.847
Reino Unido	64.703
Alemania	38.736
Portugal	36.717
Francia	30.007
Argentina y Uruguay	27.187
Estados Unidos y Canadá	19.807
Italia	18.636
Holanda	12.344
Perú	11.173
República Dominicana	10.182
Filipinas	9.021
China	8.218
Otros América	41.997
Otros UE	35.153
Otros Asia	20.510
Otros África	19.498
Otros Europa	13.702
Oceanía	885

*Fuente:* Elaboración propia a partir de MAS (1994).

Un análisis por países de origen permite pormenorizar la procedencia de los inmigrantes y demuestra claramente la división entre inmigrantes procedentes de países desarrollados y los que proceden de otros países en vías de desarrollo (cuadro 15.3).

A estas cifras de residentes legales hay que añadir los inmigrantes irregulares, que generalmente tienen el perfil del inmigrante obrero, de los cuales se calcula que hay entre 40.000 y 60.000 inmigrantes irregulares en España.<sup>7</sup> Además, para calcular el número total de inmigrantes en España habrá que añadir otros factores correctores que normalmente no se incluyen en las cifras sobre inmigración, como los 80.000 inmigrantes que ya tienen la nacionalidad española (hay unos 7.000 nuevos nacionalizados al año), refugiados, los niños adoptados en el extranjero por padres españoles (hay unas 4.000 solicitudes al año para adoptar niños extranjeros), y los que tienen exención de visado. Por tanto, en el sentido más amplio, se puede cifrar el número total de inmigrantes en España en 580.000-620.000 y el aumento anual actual es de unos 20.000 al año.<sup>8</sup>

No todos los que tienen permiso de residencia tienen permiso de trabajo y por tanto es preciso distinguir entre los inmigrantes en general —que incluyen jubilados y familiares de trabajadores— y los inmigrantes trabajadores y que por tanto forman parte de la población activa. Al final de 1994 hubo sólo 119.321 permisos de trabajo

7. Tratándose de personas en situación irregular es evidentemente difícil fijar una cifra exacta. La cifra actual se basa en cálculos de la organización CITE, de CC. OO. En cambio, el Colectivo Ioé (1992) calculaba que los 40.683 solicitantes de regularización en 1991-1992 en Cataluña (la mayoría de los cuales recibieron el permiso de residencia) representaban, más o menos, el 50 % de los inmigrantes no documentados que había en aquel entonces; si se extiende esta cifra a toda España, donde hubo 132.934 solicitantes, se puede cifrar el número de inmigrantes no documentados que quedaban después de la regularización de 1991 en unos 150.000.

8. Esta última cifra es muy parecida al saldo migratorio neto de los españoles en 1994: unos 5.000 españoles emigraron y unos 23.000 emigrantes volvieron del extranjero (MAS, 1995).

en vigor, pero dado que los inmigrantes de los países de la Unión Europea no los necesitan desde 1993, la cifra ha de contrastarse con las de los inmigrantes de los países extracomunitarios (240.690 en total, es decir, el 50 % tiene permiso de trabajo). En 1991, el último año en que se recogieron datos sobre los permisos de trabajo de los inmigrantes de la Unión Europea, éstos fueron aproximadamente 50.000. Además, muchos de los que tienen permiso de residencia pero no el de trabajo, trabajan por cuenta propia o tienen exención de visado. Añadiendo también gran parte de los inmigrantes irregulares, con el supuesto de que suelen ser trabajadores, en total se podría cifrar la población activa extranjera en 225.000-275.000, con un aumento anual de unos 12.000.

España ahora muestra el perfil típico de un país receptor de inmigrantes rentistas, capitalistas, trabajadores cualificados y sus familias y trabajadores no cualificados y sus familias. El análisis de la demografía de los inmigrantes muestra esta división entre los inmigrantes de élite, generalmente de los países desarrollados, y los obreros, generalmente de países en vías de desarrollo. Los inmigrantes obreros son más jóvenes, tienen menos formación y trabajan en empleos en las franjas bajas y precarias del mercado laboral, mientras que los inmigrantes de élite tienden a ser mayores y son jubilados o trabajan en empleos cualificados.

## 1.2. EL FUTURO DE LA INMIGRACIÓN A ESPAÑA

Apenas existen estudios o especulaciones sobre el futuro de la inmigración extranjera a España, más allá de referencias indeterminadas del tipo «en los próximos años se espera que seguirá». Al mismo tiempo, se puede teorizar que si España quiere mantener un crecimiento económico y demográfico, acompañado de un equilibrio entre gente mayor jubilada y trabajadores jóvenes, y si España quiere responder con sensibilidad a la presión emigratoria de la ribera sur del Mediterráneo, entonces tendrá que haber significantes niveles de inmigración extranjera.

Además, se sigue confirmando que, a pesar de los altos niveles de paro, la segmentación del mercado laboral seguirá creando puestos de trabajo que los autóctonos rechazan (Aragón, 1994; Cohn-Bendit y Schmid, 1995), la baja tasa de natalidad de España seguirá creando una necesidad de que la inmigración contribuya a mantener el crecimiento demográfico, y se ha de suponer que el desarrollo económico seguirá proporcionando oportunidades para empresarios y profesionales libres y que por su estabilidad política y social España seguirá siendo un país atractivo para rentistas.

## 2. La dimensión sustantiva y de impacto

### 2.1. LOS DISCURSOS SOCIALES SOBRE LA INMIGRACIÓN

El término inmigrante no queda codificado en absoluto en la jurisprudencia española, que sólo se refiere a «extranjeros». Al mismo tiempo, la definición operativa de «inmigrante» utilizada en la mayoría de documentos oficiales y otros textos la equipara a «residentes extranjeros» (extranjeros con permiso de residencia vigente),

a pesar de que hasta 1996 no existía residencia permanente y en 1993 el 72 % de los permisos de residencia tenían sólo un año de vigencia (Fisas, 1994).<sup>9</sup>

Asimismo, en el discurso social y político sobre la inmigración, más allá de las consideraciones estrictamente legales, se está creando una división conceptual y lingüística entre el término «inmigrante», que se reserva para designar a los del Tercer Mundo, y los «extranjeros»,<sup>10</sup> que cada vez más se utiliza para denominar a solamente los del Primer Mundo. Además, desde la entrada en vigor de la libre circulación de personas y servicios en la Unión Europea, este discurso queda reflejado jurídicamente en la separación de la normativa aplicable a los «comunitarios», a quienes se les reconoce el derecho de establecimiento, y a los «extracomunitarios», sujetos a la interpretación restrictiva de la Ley de Extranjería (aunque ser «extracomunitario» no siempre concuerda con ser del Tercer Mundo). Dicha división de significado social entre inmigrantes y extranjeros del discurso sobre la inmigración, puede ser válida para identificar las posibles desventajas y el peligro de marginación que implica ser un inmigrante de un fenotipo distinto al europeo y de una procedencia cultural y religiosa alejada de las tradiciones europeas —y generalmente desdeñada por los europeos— y de tener salidas laborales que se radican mayoritariamente en los sectores más precarios. De esta manera, la definición «popular» de inmigrante corresponde con la definición operativa de la población objeto de los programas de integración.

Pero esta parcelación entre «inmigrante» y «extranjero» es menos válida y hasta contraproducente en el contexto más amplio de los debates sobre la inmigración a España. Por un lado, los trabajadores no cualificados de países del Tercer Mundo y sus familias de hecho representan sólo el 50 % de la inmigración actual; por otro, es esencial entender que todos los inmigrantes son parte de la misma dinámica socioeconómica. Aunque la jubilada alemana y el agricultor marroquí salgan de sus respectivos países por razones muy distintas, vienen a España por los mismos factores de atracción de un país políticamente estable y económicamente consolidado.

## 2.2. LA ADMISIÓN E INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES EXTRANJEROS COMO NUEVOS ÁMBITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De momento, el número de inmigrantes y el porcentaje de éstos en la población española (el 1,6 %) sigue siendo bajo comparado con otros países de la UE (en Alemania representan el 8,2 % y en Francia el 6,4 %). Pero este porcentaje es muy significativo en un país poco acostumbrado a recibir inmigrantes, particularmente cuando, por primera vez, empiezan a aparecer colectivos visibles de inmigrantes de procedencia magrebí/árabe y del África negra, y cuando todos los pronósticos indican que esta nueva inmigración procedente del Tercer Mundo irá en aumento en los próximos años.

Por primera vez, la sociedad y las instituciones españolas —con un cierto nivel de sorpresa y temor— han de plantearse las cuestiones fundamentales que surgen de-

9. Esta definición española se puede comparar, por ejemplo, con la de Australia, donde un «inmigrante» es una persona nacida fuera del país con residencia permanente o ciudadanía australiana, y que no incluye personas con residencia temporal.

10. Siempre en su sentido de residente y no en el de extranjero de estancia temporal por razones de turismo, estudios o negocios puntuales.

bido a la presencia de colectivos de inmigrantes. Por un lado, se plantean las cuestiones relacionadas con el control del flujo inmigratorio y la permanencia de los extranjeros que quieren residir y trabajar en España. Por otro, se plantean toda una gama de acciones relacionadas con la integración de los colectivos.

Los modelos de políticas que se han ido adoptando en España han sido claramente influidos por los esquemas de los vecinos europeos, sobre todo en las políticas sobre flujos que funcionalmente estaban organizadas para trabajadores ocasionales y se basan en el supuesto de la superioridad de las consideraciones de orden público y de seguridad. Dichas políticas fueron inspiradas en normas análogas vigentes en el contexto europeo y por consiguiente de marcado carácter restrictivo (Navarro, 1993; Bedoya, 1996).

Las vías de adquisición de la nacionalidad española, plasmadas en el Código civil (artículos 17 y ss.), reflejan una versión mixta de *ius sanguinis* y *ius soli*. Un niño extranjero nacido en España es ciudadano por derecho solamente si uno de sus padres ha nacido en España, pero luego puede obtener la nacionalidad por residencia, y la mayoría de los inmigrantes pueden obtener la nacionalidad después de diez años de residencia legal y continuada. La Ley de Extranjería dejó sin efecto el principio de equiparación de los derechos de los iberoamericanos, el que facilitaba su residencia en España, pero la ley y el Código civil implican un tratamiento preferencial en favor de ellos y de otros pueblos con afinidades históricas a España (portugueses, filipinos, andorranos, ecuatoguineanos y sefardíes), concediéndoles preferencias en la concesión de permisos de residencia y de trabajo,<sup>11</sup> y exigiéndoles sólo dos años de residencia para la nacionalidad.

### 2.3. PERMISO DE ENTRADA E INTEGRACIÓN: LAS COMPETENCIAS ESTATALES, AUTONÓMICAS Y LOCALES

La Constitución española, en el artículo 149.1.2, otorga al Estado la competencia exclusiva sobre el flujo de inmigrantes, la concesión de asilo a refugiados y en materia de concesión de permisos de residencia y nacionalidad, y crea el marco en que se garantizan los derechos fundamentales de los inmigrantes. Al mismo tiempo, la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen a varias Comunidades Autónomas y a los gobiernos locales determinadas competencias sobre materias como bienestar, salud, vivienda, trabajo, cultura y educación, que inciden de una manera fundamental en la integración de los inmigrantes.

Por tanto, se podría caracterizar el reparto de competencias entre por un lado, el Estado, y por otro las Comunidades Autónomas con amplias competencias y los municipios afirmando que aquél «deja entrar» y éstos «integran». La realidad, evidentemente, es mucho más compleja, tanto porque la división de competencias nunca es tan nítida y a nivel estatal existe cierta contradicción entre el papel de los encargados del control de flujo y los encargados de impulsar la integración, como por el papel fundamental que tiene la estabilidad legal de los inmigrantes en su integración social y económica.

11. En la práctica, este tratamiento preferencial queda sin efecto, dado que no se precisa en absoluto y es del todo discrecional.

Asimismo, la competencia autonómica y municipal sobre dicha materia no es específica para la integración de inmigrantes, sino de carácter general para toda la población, y en general excluye personas que residen de forma temporal y/o irregular en el país. De hecho, la legislación no favorece la prestación de servicios a colectivos de inmigrantes a través de las instituciones públicas, y requiere que las Administraciones tomen una actitud activa para interpretar la legislación de una manera favorable a su intervención con estos colectivos (Diputació de Barcelona, 1992).

Las instituciones han sido criticadas por no responder con suficiente agilidad a las necesidades que iban surgiendo a raíz del aumento del número de inmigrantes (Diputació de Barcelona, 1992, p. 137). Al mismo tiempo, las instituciones consideran que, dado que la legislación no favorece la intervención directa y que ellas no quieren incurrir en la ilegalidad, prefieren la intervención indirecta a través de las subvenciones a ONG. Se han producido diversas iniciativas institucionales, entre las cuales destacan las subvenciones a entidades que trabajan con los inmigrantes, pero en general se considera que existe una carencia importante en el trabajo institucional.

Este marco de indefinición y de carencia de servicios a los colectivos ha sido el telón de fondo para el trabajo de las ONG, muchas de las cuales, como parte de su compromiso con la integración de inmigrantes, han asumido tanto competencias como provisión de servicios por iniciativa propia, sin que les hayan sido concedidas formalmente ni hayan sido subvencionadas por las Administraciones. De esta manera constituyen, por un lado, la primera línea de respuesta a las necesidades de los colectivos y, por otro, un grupo de presión que aboga por la ampliación de servicios y exige responsabilidades a las Administraciones.

#### 2.4. ENTRADA Y PERMANENCIA: LA LEY «DE EXTRANJERÍA» DE 1985

La Ley de Extranjería (formalmente Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, de 1985 [Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio]) fue la primera ley orgánica española desde la época colonial que abarca todos los aspectos de la inmigración extranjera. La ley creó una normativa unificada, supliendo la dispersión anterior que estaba caracterizada por una proliferación de disposiciones, de circulares internas, e incluso órdenes verbales con rango de ley repartidas en diversos reglamentos según la condición del extranjero como trabajador, estudiante o residente de-socupado (Corredera y Cano, 1994).

La ley es aplicable a todo extranjero en territorio español, pero, dado que su artículo 3 especifica que no puede perjudicar tratados internacionales, desde 1992 solamente los inmigrantes de países no comunitarios son regidos por las medidas restrictivas contempladas en ella.<sup>12</sup> En cambio, los inmigrantes de la UE tienen garantizada la libre circulación y el derecho de establecimiento y trabajo en España por el pacto sobre entrada y permanencia de nacionales de Estados miembros de la UE (R.D. 766/1992, de 26 de junio, modificado por el R.D. 737/1995, de 5 de mayo), que cumple con las obligaciones del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas (R.D. 1099/1986).

12. Véanse los reglamentos de 1986 (R.D. 1119/1986) y de 1996 (R.D. 1557/1996) que desarrollan la ley.



La ley, impulsada por el gobierno socialista basándose en un anterior proyecto de ley presentado por la UCD,<sup>13</sup> se aprobó por mayoría casi unánime (sólo tres votos en contra) en un entorno político que desatendía casi por completo los temas de extranjería.

La implantación de la ley fue un resultado esencialmente de las negociaciones relacionadas con la entrada de España en la entonces Comunidad Europea (CE). 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». En el debate parlamentario fueron rechazadas casi todas las enmiendas presentadas alegando la necesidad de medidas urgentes para salvar el caos normativo con vistas al ingreso de España en la CE. Las enmiendas presentadas se centraron casi de forma exclusiva en cuestiones terminológicas tendentes a mejorar la redacción del texto, y solamente una de las enmiendas rechazadas abordó cuestiones que posteriormente dieron lugar a un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo.<sup>14</sup>

En el preámbulo, la Ley de Extranjería habla de la «preocupación por reconocer a los extranjeros la máxima cuota de derechos y libertades, cuyo ejercicio queda prácticamente equiparado al de los propios ciudadanos españoles». Sin embargo, esta generosidad que parece ofrecer el preámbulo no refleja en absoluto el carácter restrictivo que emerge de los artículos de la ley y los del primer Reglamento que la desarrolla (R.D. 1119/1986). El único concepto de extranjeros residentes que contemplaba (aparte de los rentistas) era el de trabajadores temporales que sólo podían pedir residencia si tenían contratos de trabajo (difíciles de obtener sin permiso de trabajo), y que tras cada estancia había que renovar simultáneamente al permiso de residencia y de trabajo, y éste se podía renovar sólo si había un contrato en vigor. Los permisos se daban por períodos cortos (había permisos de un año o de cinco, y la gran mayoría concedida fue de un año) y los extranjeros sólo podían salir de la precariedad si obtenían la nacionalidad española, la cual para la mayoría de inmigrantes sólo se podía obtener después de como mínimo diez años de residencia legal y continuada. La ley, por tanto, fue policíaca en su mentalidad, con la intención de dificultar un establecimiento permanente de los trabajadores afectados por ella y de evitar la reagrupación familiar.<sup>15</sup>

La tramitación de los permisos de residencia y de trabajo, regida por la nueva ley y sus reglamentos, parecía confirmar lo siguiente: que la actitud de la Administración parecía ser la de poner todas las trabas posibles para admitir las solicitudes, haciendo peligrar los términos de presentación y de renovación, y luego tramitar las solicitudes con una lentitud extrema, con el resultado de que se resolvían otorgando per-

13. Durante la primera legislatura, el gobierno remitió al Congreso de los Diputados un proyecto de ley, de fecha 21 de abril de 1981. Las dificultades parlamentarias de finales de la legislatura tuvieron como consecuencia paralizar esta iniciativa.

14. El Defensor del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad (número 880/1985) contra los artículos 7, 8, 26 y 34 de la Ley de Extranjería por estimar que en ellos se vulneraban los artículos 14, 16, 17, 21, 22, 24, 25 y 53 de la Constitución española, así como los artículos 2, 3, 4, 14, 18 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, y los artículos 5, 6, 9, 11, 13 y 14 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. El Tribunal Constitucional en la sentencia 115/1987 de 7 de julio, declaró inconstitucionales, y por consiguiente nulos, parte de los artículos 7, 8.2, 26.2 y 34.2.

15. Si los inmigrantes podían traer a los familiares, éstos solían recibir sólo un permiso de residencia, pero no el de trabajo, y por tanto no podían contribuir a los ingresos familiares.

tenido permisos de residencia y de trabajo, pero que habían vuelto a la irregularidad por no poder renovarlos.

Además de la Ley de Extranjería, la Ley de Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado (5/1984 de 26 de marzo) y el Reglamento correspondiente (R.D. 511/1985), modificado por la Ley 9/1994 de 19 de mayo, rigen la condición de refugiado. La razón de la modificación de 1994, según el propio preámbulo del texto, fue impedir la utilización fraudulenta del régimen de asilo por los inmigrantes económicos. La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio en 1993 examinó 14.954 expedientes, correspondientes a 17.537 personas, de las cuales el 96 % finalmente fue rechazado (Izquierdo, 1996), muchos de ellas injustamente por razones estrictamente administrativas, según las organizaciones de apoyo a los refugiados. Esta elevada tasa de rechazo y el impacto de la nueva ley (desde su entrada en vigor el 70 % de las peticiones presentadas no han sido admitidas a trámite), ha provocado una reducción contundente de las solicitudes, que descendieron a 5.678 en 1995 (*El País*, 1996). En total hay unos 5.500 refugiados —entre otras zonas— de la ex Yugoslavia, China y el África negra.

A pesar de algunas mejoras en las políticas de permanencia contempladas en los reglamentos de 1996, sigue en vigor la ley original. Los primeros seis años de residencia de los extracomunitarios siguen siendo de máxima precariedad, y las diversas provisiones de los reglamentos ponen de manifiesto la gran desigualdad de derechos que padecen estos inmigrantes en relación con los comunitarios y los ciudadanos.

Las provisiones del nuevo Reglamento significan un cambio trascendental en las políticas de flujo de extracomunitarios y un reconocimiento tardío de la probable permanencia de su asentamiento. Asimismo, sigue siendo una política de reasignación y de miedo, que refleja bien el nuevo papel de España en la UE en materia de inmigración. Como indica Bedoya (1996, p. 13): «La construcción de la UE sin fronteras ha consolidado a España en el papel de “estratégica frontera sur” en relación con su política de inmigración frente a los nacionales del Tercer Mundo.» Se sigue actuando como si las necesidades de la inmigración fueran cero —aunque los nuevos cupos podrían utilizarse para sentar la base de una planificación futura— y se continúa con la lógica de que se permite la entrada a los inmigrantes extracomunitarios porque no queda más remedio que responder a la presión del Tercer Mundo.

Además, se sigue cayendo en la tentación de suponer que el mantenimiento de los inmigrantes extracomunitarios en una situación precaria puede contribuir a desincentivar la corriente de flujos y contribuir a controlar el número de irregulares, quienes a pesar de los tres períodos de regularización desde 1985 siguen siendo un colectivo considerable. El control es tanto sobre los que entran en el país legalmente con visados temporales y luego se quedan después de caducar el permiso original, como sobre quienes entran sin visado a través de Ceuta y Melilla o directamente cruzando el Estrecho clandestinamente en los barcos de línea o en pateras. Las pateras constituyen la manifestación más dramática de la entrada clandestina (cerca de 2.000 personas son detenidas por las autoridades españolas cada año, y en torno a 150 mueren ahogadas intentando llegar a la costa), pero representan sólo un porcentaje minoritario de irregulares. La mayor parte de la inmigración irregular es el resultado de personas que llegan con visados temporales y se quedan después de que caduquen, y de antiguos trabajadores legales que pasan a la ilegalidad por tener caducado el permiso vigente.

Existe un abanico de medidas destinadas al control de los irregulares que incluyen: los controles de entradas en los puestos fronterizos exteriores del espacio Schengen (el territorio de los Estados firmantes del acuerdo); la reducción de la permeabilidad de las fronteras mediante la construcción de barreras en Ceuta y Melilla y el fortalecimiento de la vigilancia del Estrecho; las sanciones a patrones que emplean a trabajadores ilegales;<sup>17</sup> los controles en los lugares de trabajo en los sectores laborales donde se concentran los ilegales; los acuerdos con los países emisores tanto para su colaboración en controlar salidas como para aceptar el retorno de deportados; y controles callejeros de personas con apariencia de ser inmigrantes.<sup>18</sup> Esta última ha sido repetidamente criticada por las ONG y otros grupos de derechos humanos que denuncian el comportamiento de las fuerzas del orden público por su impacto discriminatorio.

Los controles sobre la inmigración irregular se consideran necesarios administrativamente, y políticamente para apaciguar los ánimos exaltados de quienes piden «mano dura», pero la experiencia internacional cuestiona su eficacia e indica que son los factores macroeconómicos y sociales los que determinan las ofertas de trabajo y, por tanto, la envergadura de la inmigración, tanto regular como irregular, y cualquier intento por controlar las fronteras es ilusorio. Mientras haya trabajo, los inmigrantes encontrarán una manera de poder aprovechar la oferta, y el flujo de la inmigración se muestra muy sensible a los altibajos del mercado laboral, y el control de la inmigración se sujeta más a los avatares de la coyuntura internacional que a la voluntad de los gobiernos (Cornelius, 1993; Solé, 1995).

## 2.5. LAS ACCIONES INTEGRADORAS

En España, las políticas de integración no se han plasmado en legislación, sino, desde hace pocos años, en planes institucionales elaborados por las entidades responsables para los servicios que afectan a la integración de inmigrantes. La primera responsabilidad generalmente ha sido asumida por los Ministerios y departamentos encargados del bienestar social, pero también implican a los responsables de competencias de salud, enseñanza, vivienda y derechos humanos.

A nivel estatal, el Ministerio de Asuntos Sociales, mediante R.D. 511/1992 de 14 de mayo, creó una Comisión Interministerial de Extranjería encargada de temas de integración, y el 2 de diciembre de 1994 publicó un Plan para la Integración Social de los Inmigrantes y luego instituyó instrumentos de seguimiento, como un Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y un Observatorio Permanente de la Inmigración. A nivel de autonomías, la Generalitat de Catalunya, por ejemplo, presentó en 1993 un Pla Interdepartamental d'Inmigració y estableció un comité interdepartamental y un consejo asesor externo para su seguimiento. Asimismo, algunos ayuntamientos de las ciudades en las zonas de mayor concentración de inmigrantes han empezado desde finales de los años ochenta a llevar a cabo acciones integradoras y a participar en debates sobre estas políticas (Diputació de Barcelona, 1992 y 1996).

17. Las sanciones se contemplaban ya en la Ley de Extranjería y fueron puestas en marcha en 1988, pero no han sido muy eficaces (Cornelius, 1993).

18. Estar en España sin los permisos/visados correspondientes se considera solamente una «irregularidad administrativa» y no un delito. Es la única irregularidad administrativa en la legislación española que la policía persigue con controles callejeros.

Antes de entrar en detalles sobre las acciones integradoras, es necesario comentar la existencia de un discurso ideológico sobre lo que constituye la «integración» y sobre qué tipo de servicios pueda conseguir el modelo deseado de ella. Integración es un término muy discutido en los países receptores y la concepción de ella suele reflejar los modelos de inmigración que se comentaron en el apartado 2.2. En los países de un modelo nacionalista-étnico, en que los inmigrantes son sólo trabajadores invitados, el interés por la integración es mínima, dado que la estancia habría de ser, por definición, temporal, y se trata más bien de asegurar la armonía social durante esta temporada, por corta o larga que sea; en los países de modelo republicano la tendencia es equiparar la integración a la asimilación, en el sentido de que integrar en la sociedad autóctona exige la adaptación completa a la identidad cultural del país receptor. En los países con un modelo de multiculturalismo se respeta más el mantenimiento de la cultura de origen como parte de una integración que se concibe más en el sentido de un mosaico de culturas que conviven en el conjunto de la sociedad.

En la actualidad española existe un discurso teórico que se puede resumir con la frase «se debería rechazar el asimilacionismo, superar el multiculturalismo y fomentar el interculturalismo». Pero hay muy poca concreción sobre cómo se traduce esto a la realidad, tanto para la vida individual y colectiva de los inmigrantes, como en los esquemas que determinan la prestación de servicios. El eje de esta discusión es la tensión entre la dispersión y la concentración de los inmigrantes, lo cual queda reflejado en el debate sobre si es necesario prestar servicios dirigidos específicamente a ellos o, en cambio, «normalizar» su acceso a los servicios ya disponibles. De la misma manera que existe un cierto miedo a los guetos residenciales, hay también un miedo a los guetos de prestación de servicios dirigidos a la integración y a potenciar la vertebración social interna de los colectivos.

No siempre es válido este recelo y a veces el resultado es que se descartan modalidades de prestación de servicios que podrían haber sido más eficaces para llegar a los inmigrantes más marginados. El peligro de los servicios dirigidos específicamente a los inmigrantes es que puedan aislarlos, pero el peligro de los servicios «normalizados» es que las diferencias lingüísticas y culturales impiden el acceso de los inmigrantes a ellos. Por tanto son imprescindibles políticas y servicios que abarquen los dos ejes: tanto el hacer más accesible todos los servicios, como proporcionar algunos servicios dirigidos a colectivos determinados.

En el marco creado por estos debates se pueden identificar los más importantes elementos de una intervención a favor de la integración de los inmigrantes, sobre todo los obreros del Tercer Mundo. Éstos experimentan las mismas carencias de acceso de servicios y bienes que sufren los autóctonos de las correspondientes franjas sociales, pero con los escollos añadidos de la falta de conocimiento de los servicios ofrecidos, dificultades lingüísticas, diferencias culturales, un cierto rechazo por parte de los profesionales que habrían de proporcionarlos y barreras legales y administrativas.

Los inmigrantes legales encuentran trabas a la hora de acceder a determinadas prestaciones sociales previstas para ciudadanos españoles (a veces por carecer de la nacionalidad y en otras por dificultades en presentar toda la documentación requerida) y su situación se complica durante los frecuentes períodos de tramitación de la renovación de sus permisos de residencia y de trabajo.

Los inmigrantes irregulares, por definición de su estatus legal y puesto que tienden a trabajar en la economía sumergida, encuentran aún más serias dificultades a la hora de acceder a estos servicios, la mayoría de los cuales les están vetados y su acceso incluso a los servicios mínimos depende de la «bondad» de las instituciones competentes.

Al margen de la situación legal de los inmigrantes, las políticas de integración han de abarcar la prestación de servicios en las siguientes áreas:<sup>19</sup>

- Información, orientación y apoyo lingüístico.
- Educación de adultos.
- Trabajo e inserción laboral.
- Asesoramiento y protección jurídica.
- Sanidad.
- Vivienda.
- Participación ciudadana.
- Apoyo a las mujeres.
- Enseñanza de niños y jóvenes.
- Acciones dirigidas a la población autóctona.

Existen experiencias diversas en todos estos campos, ya que algunas ONG vienen prestando parcialmente estos servicios desde hace una década y, desde hace pocos años, con los primeros planes institucionales, se puede empezar a hablar de algún nivel de prestación más sistemática por las Administraciones competentes. Pero, como bien documentan los informes de la Diputació de Barcelona (1992 y 1996), la prestación de estos servicios sigue siendo parcial y dispersa y, en la opinión de la mayoría de los profesionales y usuarios implicados, acusan serias carencias y lagunas.

## 2.6. ACCIONES PARA LA TOLERANCIA Y LA CONVIVENCIA

Entre las acciones integradoras es preciso destacar las que intentan combatir el rechazo a los inmigrantes, manifestado por actitudes y actos discriminatorios, xenófobos y racistas. Dado que la inmigración se tiende a identificar en términos de los inmigrantes del Tercer Mundo y como una amenaza, el discurso en favor de la tolerancia y la convivencia y las actividades relacionadas, tienen un lugar central en las referencias a la inmigración.

Los informes de SOS Racismo (1996, 1997) demuestran claramente la incidencia de actos de racismo que reflejan el rechazo a los inmigrantes del Tercer Mundo por diversos sectores de la sociedad española. Se ha documentado todo un abanico de actos discriminatorios y vejatorios, desde negar el acceso de inmigrantes a viviendas y lugares de encuentro como bares, hasta vejaciones por parte de las fuerzas de orden público y violencia por parte de *skins* y otros grupos violentos de extrema derecha. SOS Racismo y otras ONG mantienen que la discriminación institucional, plasmada sobre todo en el coto de los derechos de los extracomunitarios mediante la Ley de

19. Véanse, por ejemplo, los informes de la Diputació de Barcelona (1992, 1996) para un tratamiento más completo sobre el tema.

Extranjería y en la actitud y acciones de las Administraciones, sobre todo de las fuerzas de orden público, contribuye a fomentar un clima de marginación y crispación que funciona como caldo de cultivo del rechazo social de estos inmigrantes.

Al mismo tiempo es difícil constatar el nivel de racismo y xenofobia dirigido a los inmigrantes que hay en España. Hasta la fecha ningún partido parlamentario ha jugado la carta del rechazo a la inmigración y a los inmigrantes como arma electoral, no existen medios de comunicación abiertamente antiinmigrantes, y mientras algunos advierten sobre el peligro de la extrema derecha, otros desmienten que exista evidencia de que las agresiones a inmigrantes sean parte de una táctica organizada por grupos violentos (Casals, 1995). Calvo Buezas (1995) en su encuesta escolar, advierte que crece el racismo, pero reconoce que la solidaridad aumenta también.

En su análisis de las encuestas del Centro de Investigaciones sobre la Realidad Social (CIRES) a la población española en los años 1991-1995, Espelt (1996) concluye que «han mejorado la mayoría de actitudes hacia las minorías étnicas, las creencias sobre las consecuencias de la inmigración, y los derechos que han de tener los inmigrantes», al mismo tiempo que indica que existe una importante corriente de xenofobia (por ejemplo, en 1995, a un 17 % de la población los árabes le «caen bastante mal» y un 8 % piensa lo mismo de los negros) y un aumento de los que dicen que hay «demasiadas» personas de otras religiones, razas y culturas que viven en este país (de 12 % en 1991 a 27 % en 1995). La encuesta de Eurobarómetro de 1992 califica España como el país menos racista entre los encuestados.

¿Por qué existe la aparente relativa tolerancia actual hacia los inmigrantes en España? Algunos comentaristas apuntan a varios factores, como la propia historia emigratoria de España, la aceptación de la inmigración por agentes sociales clave como los sindicatos, el rechazo de actitudes que parecen una vuelta al pasado franquista, la capacidad del Partido Popular por integrar y «moderar» los elementos de la extrema derecha, el consentimiento extendido de la economía sumergida, y el reconocimiento del papel importante de los inmigrantes y de la trascendencia de haber llegado a ser un país receptor.

Asimismo, muchos sostienen que la tolerancia actual puede basarse sólo en el bajo porcentaje de inmigrantes en la sociedad, y advierten del peligro de un futuro crecimiento del racismo a causa de una posible repercusión negativa en el crecimiento por su presencia. Este auge de xenofobia significaría «una reactivación y transformación de los prejuicios incrustados en la cultura tradicional española» (Calvo Buezas, 1995). Por tanto, un tema de fondo en el debate sobre el racismo es la posible existencia de un «umbral de tolerancia», un porcentaje de representación de inmigrantes en la población española por encima del cual se desataría un rechazo extendido. Aunque muchos comentaristas insinúan que tal umbral existe —utilizando la analogía de otros países europeos, algunos lo sitúan entre el 7 y el 10 %—, la experiencia de otros países indica que, si las condiciones sociales y económicas son favorables, se puede alcanzar porcentajes elevados de inmigrantes en la sociedad receptora sin desencadenar la alarma social.<sup>20</sup> Aguilera *et al.* (1996) sugieren que existe en España una pequeña minoría intolerante, otra pequeña minoría que trabaja activamente para la solidaridad y tolerancia, y la gran mayoría de la población autóctona

20. Australia, con el 20,8 %, es el país industrializado con la tasa más alta de inmigrantes; los inmigrantes constituían el 77,5 % de la población de Bahrain (*El País*, 1991); en determinadas ciudades europeas, por ejemplo Frankfurt, los inmigrantes representan hasta el 25 % de la población.

que tiene poco trato con inmigrantes y que simplemente no opina. En respuesta al aumento del número de inmigrantes, los de la mayoría podrían decantarse hacia las posturas de una u otra minoría.

La aprobación del nuevo Código penal ha significado un importante cambio en la tipificación de los delitos relacionados con la xenofobia y la intolerancia, ya que —en comparación con el tratamiento parcial, puntual y circunstancial en el antiguo Código— implica un tratamiento globalizador y universal de ellos y los trata de manera autónoma e independiente de otras consideraciones (Macià, 1996). El art. 510 especifica que serán castigados con la pena de prisión de uno a tres años y multa de seis a doce meses «los que provocaren a la discriminación, al odio a la violencia [...] por motivos racistas, antisemitas u otros»; los arts. 511 y 512 castigan la discriminación en la prestación de servicios; el art. 314 se refiere a la discriminación laboral; y el art. 22.4 habla del racismo y de la discriminación como circunstancias agravantes de la responsabilidad criminal. Estos cambios han respondido a las reivindicaciones de diversos agentes sociales, pero éstos, a la vez que expresan su conformidad con el nuevo Código, reservan un juicio sobre la eficacia de su aplicación en combatir el rechazo a los inmigrantes, a que haya alguna jurisprudencia en base a ello.

### 3. Las dimensiones de proceso y de gestión de las políticas

#### 3.1. LOS ACTORES DE LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

En los apartados anteriores se ha comentado de manera indirecta la participación de los diversos actores que intervienen en la elaboración de las políticas de inmigración. Dichos actores pueden clasificarse según las siguientes categorías.

##### 3.1.1. *Actores internacionales*

En un primer nivel hay un conjunto de tratados y acuerdos internacionales, de los cuales España es signataria, que abordan el tema de los derechos humanos, el asilo, las migraciones<sup>21</sup> y, de manera más directa, la convergencia europea y la normativa de la EU han sido determinantes a la hora de elaborar las políticas españolas.

Como se ha notado anteriormente, la entrada de España en la UE dio el impulso que permitió la elaboración de la Ley de Extranjería, y la libre circulación de los ciudadanos europeos y el acuerdo de Schengen marcan la división entre los inmigrantes comunitarios que gozan de plenos derechos y los extracomunitarios excluidos o mantenidos en situación precaria. España forma parte integral de la frontera sur de la UE y la política española ha tenido la tendencia de cumplir a rajatabla este papel, aunque la regularización de 1991 se hizo a pesar de la objeción de la Unión, que pensaba que sólo potenciaría la inmigración ilegal futura (Cornelius, 1993). Asimismo, se-

21. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 se incorpora al ordenamiento español a través del art. 10.2 de la Constitución. Otros acuerdos incluyen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 19 de diciembre de 1966, ratificados el 13 de abril de 1977, el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950, ratificado el 26 de septiembre de 1979. Algunos comentaristas mantienen que a pesar de la adhesión de España a estos acuerdos, los derechos de los inmigrantes extracomunitarios son violados por las provisiones y la aplicación de la Ley de Extranjería.

gún Bedoya (1996, p. 13), existe una alternativa a simplemente aceptar las directivas de la Unión: «Si España aceptara asumir el papel de avalador de América Latina ante la UE y si su política favoreciera el desarrollo de los países del norte de África al mismo tiempo que hubiera una real política integradora, la incisión entre la aplicación de la política comunitaria y los compromisos políticos desaparecerían.»

El artículo 100.c del Tratado de Maastricht dio a la Unión Europea nuevos poderes para crear políticas inmigratorias que hasta entonces se habían aplicado solamente para homologar la relación de los países extracomunitarios cuyos ciudadanos necesitaban visados para entrar en el territorio Schengen, y algunos autores ven en ello un proceso de convergencia de las políticas estatales para la creación de una futura ley europea de extranjería (Law, 1996).

La relación de actores internacionales también ha de incluir algunos de los países emisores, Marruecos en particular, que utiliza la «amenaza» de la emigración de sus ciudadanos como arma negociadora para ganar concesiones de España y de la UE. En 1993 se firmó un Acuerdo entre España y Marruecos, sobre prevención de las salidas clandestinas de Marruecos y la readmisión por este país de extranjeros entrados ilegalmente en España. A cambio, se otorgaron a Marruecos concesiones económicas de la UE (Cornelius, 1993).

### 3.1.2. *Actores institucionales españoles*

Dentro de las instituciones españolas existe una divergencia de criterios, tanto entre distintos órganos estatales como entre los distintos niveles de Administración.

En primer lugar, hay que reconocer las incompatibilidades de intereses entre los órganos estatales de control y los de integración y de defensa de los derechos civiles. El Estado es a la vez la autoridad que ejecuta las políticas exclusionistas referentes a los inmigrantes extracomunitarios, y también quien vela por sus derechos. El Defensor del Pueblo, por ejemplo, en su momento presentó el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Extranjería, lo que provocó que algunos apartados fueran declarados parcialmente nulos,<sup>22</sup> y sigue denunciando la discriminación institucional.

En segundo lugar, la diferencia de criterios entre el Estado y las Comunidades Autónomas no sólo se vertebra según la división de las competencias sobre los flujos y la integración —en las Comunidades que tienen competencias sobre bienestar social—, sino que también existe una potencial incompatibilidad de intereses sobre políticas de cupos. Si, por ejemplo, prima en Cataluña la tesis «motor de Europa» (véase el apartado 3.2) que podría requerir un más elevado nivel de inmigración, los intereses de esta Comunidad Autónoma podrían llegar a ser contradictorios con una política estatal de tendencia a más cerrazón.

La gestión de los servicios de extranjería desde la aprobación de la Ley de Extranjería ha ido cambiando de Ministerio a medida que cambiaban las lógicas sobre el flujo de inmigrantes. La gestión de los permisos de residencia ha quedado en Interior, pero la de los permisos de trabajo estaba en Trabajo, que luego cambió a Asuntos Sociales, junto con nuevas competencias sobre la integración de los inmigrantes. La tramitación de los permisos siempre se ha caracterizado por su lentitud, y lo usual era recibir un permiso casi a punto de caducarse. Esto se interpretaba como parte de

22. Véase la nota 18.



la política de mantener la precariedad, pero también fue el resultado de la falta de experiencia administrativa en este campo. En 1993-1994 aparentemente se había logrado agilizar los trámites y muchos permisos llegaban en un período de tres a cuatro meses, pero en la actualidad se ha vuelto a que tarden unos ocho meses en resolverse.

Finalmente, cabe comentar las posturas de los partidos políticos. Aparte del PSOE que presentó la Ley de Extranjería y administró tanto ésta como el ingreso de España en la UE, Izquierda Unida es el único partido que tiene un historial de interés directo en la materia y que ha tenido una portavoz designada. Como era de esperar, ha venido criticando la postura de los socialistas y defendiendo el derecho a la permanencia de los inmigrantes con permisos temporales, así como la necesidad de dar salidas a los irregulares. En cambio, los otros partidos no han tenido portavoces ni interlocutores en temas de inmigración.

### 3.1.3. Actores extrainstitucionales

Entre los intereses extrainstitucionales se puede identificar los siguientes actores:

1) La *patronal* y los *empresarios* juegan un papel decisivo, dado que el fundamento principal de la inmigración de trabajadores —tanto cualificados como no cualificados— está relacionado con la existencia de un mercado laboral permeable a ellos. De hecho, existen dos mercados para inmigrantes: uno bastante restringido, sobre todo a los extracomunitarios, de trabajos legales y estable, y otro de trabajos temporales o de la economía sumergida, donde encuentran cabida la mayoría de los extracomunitarios. Los empresarios tienen el interés general de utilizar la mano de obra extranjera para asegurar una fuerza laboral para los trabajos más rutinarios, sucios y peligrosos, para abaratar costes y mantener dividida la clase trabajadora, pero aparentemente no existen 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.

2) Los *sindicatos* españoles no abordaron el tema hasta después de la aprobación de la Ley de Extranjería, pero desde entonces han asumido una postura de proteger a los trabajadores sea cual sea su situación legal, y han sido fundamentales en la reivindicación de los derechos de los trabajadores extracomunitarios e irregulares. Comisiones Obreras creó el CITE (Centro de Información para Trabajadores Extranjeros), que se dio a conocer en marzo de 1987, y esta organización ha sido la referencia sindical sobre la materia. UGT creó un Departamento de Inmigración en 1991 y luego una Asociación de Ayuda Mutua (AMIC), que trata los temas socioculturales de los inmigrantes y la sensibilización de la sociedad.

3) La *Iglesia católica*, tanto en su labor confesional como social a través de Cáritas, ha estado en la vanguardia del debate sobre la inmigración y la prestación de servicios a los inmigrantes. Los obispos españoles fueron más bien los únicos actores extraparlamentarios que intervinieron en los debates sobre la Ley de Extranjería a través de su declaración «Por una justa Ley de Extranjería» (Comisiones Episcopales, 1985).

4) Las *ONG* han sido fundamentales en la prestación de servicios para fomentar la integración y en ejercer presión sobre las Administraciones para que respondan a las necesidades de los inmigrantes. Dada la situación de difícil tramitación de los

permisos de trabajo y de residencia, han venido creándose en los sectores no gubernamentales servicios de asesoramiento jurídico para asistir a los inmigrantes. Dichos servicios han servido como punto de engarce con servicios que pretenden responder a otras necesidades de los inmigrantes y en fomentar la integración.

Desde la regularización de 1991 ha habido un crecimiento, tanto en el número de ONG como en sus actividades. También ha habido una más estrecha colaboración por parte de algunas ONG en el proceso de elaboración del Reglamento, con reuniones periódicas con el Ministerio, pero ha habido polémicas sobre la representatividad de las ONG implicadas.

En este sector, ha habido distintas dinámicas en el desarrollo de ONG *por y para* los inmigrantes (Colectivo Ioé, 1987). Por un lado, en el seno de los colectivos de inmigrantes han empezado a formarse ONG que se ocupan de articular sus propias necesidades sociales, económicas y políticas de los colectivos. Por otro, ONG existentes que ya trabajan con las capas sociales en las que se incorporaron los inmigrantes del Tercer Mundo empezaron a orientar su trabajo hacia los recién llegados, y se han creado nuevas organizaciones de solidaridad y apoyo a los inmigrantes para combatir la marginación y el rechazo que sufren. Dichas ONG suelen tener representación de los colectivos de inmigrantes, pero la mayoría de los miembros activos y el marco institucional procede de la sociedad autóctona.

En la actualidad, hay tres tipos de organizaciones que ofrecen servicios en esta materia:

a) Las organizaciones «étnicas» que surgen de los mismos colectivos de inmigrantes, que representan los intereses de un determinado grupo étnico o cultural, y que pueden incluir a las coordinadoras compuestas total o mayormente por ONG étnicas.

b) Las organizaciones «generalistas» de la sociedad receptora, que tienen una misión amplia consistente en prestar servicios a la población en general, pero que optan también por dedicar parte de sus recursos a la integración de inmigrantes.

c) Las organizaciones «especialistas» de la sociedad receptora, que se dedican exclusivamente a la integración de inmigrantes. Pueden ser ONG tanto de prestación de servicios como de reivindicación política, e incluyen las coordinadoras que se ocupan de asuntos de inmigración, pero sus miembros no suelen ser inmigrantes. También se crean organizaciones especialistas que se dedican a la investigación, documentación y difusión sobre temas de inmigración.

La regularización de 1991 fue un hito, tanto por el nivel de implicación de las ONG como en la relaciones entre éstas y las instituciones. Llegó cuando se estaba empezando a tomar más conciencia sobre el tema de la inmigración y la presencia de los colectivos se hacía cada vez más visible. El hecho de tener como población objeto personas en situación irregular, y por tanto fuera del alcance de las instituciones, requirió la creación de una gestión plural a través de la intervención de las ONG para complementar las intervenciones institucionales. Los esfuerzos para informar a los irregulares de su derecho a la regularización y de asistirles en sus peticiones, llegó a concienciar al sector no gubernamental sobre las necesidades de los inmigrantes e impulsó la capacidad organizativa de muchas ONG para responder a ellas. La relación con las instituciones también se reforzó a través de las colaboraciones en torno a la campaña de regularización y la creación de los primeros órganos consultivos.

La gestión de estos servicios está mayoritariamente en manos de técnicos autóctonos y los servicios generalistas y especialistas, y los inmigrantes y las asociaciones que les representan han sido actores marginales hasta hace muy poco, dada la relativa debilidad de las asociaciones étnicas. Éstas son generalmente pequeñas, disponen de relativamente pocos recursos o medios, y se centran en vertebrar la vida social de su colectivo y en ayudarle a asentarse. Trabajan con escasez, tanto de recursos como de técnicos cualificados. Aunque la amenaza de la original Ley de Extranjería para restringir el derecho a asociación haya sido declarada inconstitucional, la precaria situación legal de muchos inmigrantes crea una inestabilidad que frena tanto el asociacionismo como acapara gran parte del esfuerzo organizativo de las ONG, y la población de base de la mayoría de los colectivos es reducida. Finalmente, en algunos colectivos la participación de las autoridades del país de origen, a través de sus consulados, dificulta el desarrollo de un asociacionismo independiente.

Las organizaciones generalistas y especialistas han podido valerse de una base asociativa más sólida. Las ONG existentes, como Cáritas y Cruz Roja, y la nuevas ONG especialistas, como la organización sindical CITE, han aprovechado los conocimientos técnicos de los autóctonos, infraestructuras existentes y contactos políticos, para conseguir la legitimación política y los recursos financieros necesarios para crear entidades más sólidas que tengan la capacidad de prestar servicios y crear presión política y social. Al mismo tiempo, las coordinadoras de estas organizaciones especialistas y generalistas no han tenido éxito y no han podido superar la fortaleza individual de los participantes para crear una voz unificada.

### 3.2. LAS POSICIONES POLÍTICAS DE LOS ACTORES

Las tres áreas de políticas —flujo, permanencia e integración— pueden considerarse para el análisis de posturas políticas como tres ámbitos distintos de negociación (o, en el lenguaje de *public choice*, son tres «juegos»). La elaboración de los dos primeros ámbitos se desarrolla en la arena legislativa en torno a las negociaciones sobre las normativas sobre extranjería, mientras que las políticas de integración se elaboran en una arena institucional.

a) *Flujos*. Por la adhesión de España a la UE, el derecho a la libre circulación de los ciudadanos comunitarios y su derecho a inmigrar a este país, ha quedado fuera de toda discusión sobre el flujo de inmigrantes. Así que solamente queda en juego el nivel de inmigración de los extracomunitarios sujetos a la Ley de Extranjería.

Se da casi por descontado que el Estado tiene el derecho de controlar las fronteras y que es preferible hacerlo. Como comentaba el entonces director general de Migraciones, Raimundo Aragón (1994):

Existe un consenso generalizado que los flujos inmigratorios incontrolados resultan perjudiciales para todas las partes afectadas por el proceso migratorio [...] para los inmigrantes que suelen ser objeto de explotación y abuso [y] porque [la sociedad de acogida] ve desbordada su capacidad de absorción e integración, creando problemas de marginalidad y segregación social.

Frente a esta idea, existe un sector minoritario —a menudo tachado de utópico o de irresponsable (Santos, 1993)— que aboga por la libre circulación mundial en pos de extender al nivel más universal el concepto del derecho a desplazarse para buscar una vida digna y seguridad, ya asumido en el interior de los Estados democráticos y en determinados espacios económicos y sociales como la UE. Otras razones esgrimidas a favor de la apertura de fronteras son la necesidad de acabar con las barreras que mantienen las diferencias norte-sur y la realidad histórica que demuestra los fracasos de los intentos por controlar las fronteras (véase el apartado 4.4).

Sin embargo, el marco del debate actual refleja mayoritariamente el consenso a que alude Aragón y se centra en discutir la envergadura de los contingentes: existe un sector que busca aumentarlos y por tanto abrir un poco más las fronteras a los extracomunitarios, frente a otro que quiere cerrarlas. Todo ello en un círculo reducido, dado que apenas existe un debate extendido en la sociedad española sobre la inmigración o sobre el nivel de los cupos.

¿Quiénes son los «aperturistas» y quiénes los «restriccionistas»? Dada la relativa corta historia de la inmigración extranjera a España y la falta de un debate extendido, las posturas no están claras en absoluto. Una división simplista asume que la izquierda es más solidaria y por tanto más aperturista, mientras que la derecha es más xenófoba, más dispuesta a apelar a sentimientos antiinmigrante, luego más proclive a las restricciones o al cierre. La experiencia de otros países, sin embargo, demuestra que esta categorización no siempre refleja las posturas históricas o actuales. Sectores empresariales de la derecha también suelen abogar por abrir la frontera para dejar entrar mano de obra barata y para impulsar el crecimiento demográfico generalmente asociado con el desarrollo económico. En la reciente pugna para la candidatura republicana a la presidencia de Estados Unidos, dos de los candidatos conservadores se declararon en contra de un proyecto de ley que restringiera la inmigración, y dos estaban a favor (*Migration News*, 1996).

En cambio, en algunos países los sectores progresistas de los sindicatos han demostrado que la necesidad de defender los puestos de trabajo de sus afiliados autóctonos contra la competencia de inmigrantes, es más fuerte que su sentido de solidaridad internacional, y la tendencia de los patrones de utilizar a los inmigrantes para abaratar costes o como esquirolas durante las huelgas, crea un recelo en sectores sindicales hacia su presencia. Asimismo, en Australia y Estados Unidos, diversos sectores del movimiento ecologista se declaran en contra de la inmigración para no dañar más el medio ambiente con el crecimiento de la población (Ervin, 1994).

Los inmigrantes ya afincados suelen reivindicar una mayor liberalización del flujo para permitir la entrada de familiares y compatriotas, al mismo tiempo que algunos de los colectivos más consolidados buscan «cerrar la puerta detrás suyo» y apoyan a los sectores restriccionistas. De todas maneras, las posturas e intereses de todos los actores varían en función de la situación económica y social del país y del modelo de inmigración adoptado. La ola de ideología antiinmigrante que azota Europa responde a las crisis económicas de los últimos años y a la supuesta pérdida de identidad que implica la convergencia europea. En pleno auge económico y con el sentido de la soberanía reafirmado, pocos actores en los países industrializados cuestionan la necesidad de la inmigración.

b) *Estancia y ciudadanía.* El debate sobre estancia y ciudadanía en el ámbito europeo suele reflejar el debate anterior sobre el flujo de inmigrantes, basándose en

la idea de que dificultar la estancia y la reunión familiar, así como negar la ciudadanía, tendrá un efecto disuasorio que apoyará el control del flujo.

Sin embargo, la experiencia —por ejemplo de Alemania con los turcos que llevan 30 años en el país a pesar de su estatus oficial de trabajadores invitados— demuestra la falacia de estos argumentos y los países multiculturales han superado este debate, asegurando los derechos civiles y políticos de los inmigrantes al mismo tiempo que mantienen un control férreo sobre los cupos.

Las ONG que abogan por facilitar los derechos de los inmigrantes sostienen que la precariedad sólo conduce a la marginación. La Administración con los últimos cambios de Reglamento que contempla por primera vez un permiso permanente, parece haber aceptado esta postura, pero no del todo, dado que para acceder a dicho permiso hay que superar como mínimo seis años de precariedad y la espera para la ciudadanía sigue siendo de un mínimo de diez años para la mayoría de inmigrantes.

c) *Integración.* Aparte de los debates a que ya se ha aludido, las posiciones sobre las políticas de integración suelen definirse en términos de qué servicios hay que prestar para asegurarla y quién debería prestarlos. En dichas políticas, las ONG potencialmente pueden llegar a ejercer más influencia. Por un lado, juegan la baza de su poder de conciliación en lo que respecta a la distancia cultural y administrativa entre las instituciones y los colectivos de inmigrantes. La proximidad de las ONG hacia los colectivos y el trabajo de base que realizan, les confiere una legitimidad fundamental para participar en los procesos decisorios. Por otro, a las instituciones les puede convenir un distanciamiento de la prestación de servicios a los colectivos, para así protegerse contra posibles acusaciones de fomentar el separatismo o el trato favorecido a los inmigrantes.

#### 4. Reflexiones finales y conclusiones

Este capítulo permite extraer algunas conclusiones sobre las políticas de inmigración en España y abordar reflexiones sobre su dirección futura. La Ley de Extranjería esencialmente fue impuesta por las exigencias de la entonces CE y anticipaba la necesidad propia española de unas políticas sobre el flujo migratorio, de modo que la participación de agentes sociales autóctonos se puede notar solamente desde finales de los años ochenta y de manera más extendida sobre todo a partir de la regularización de 1991.

Las políticas de flujo y de estancia están marcadas por una separación conceptual y jurídica entre los inmigrantes de la Comunidad Europea —quienes por los compromisos comunitarios gozan de libre circulación— y los «extracomunitarios», en general del Tercer Mundo, que son objeto de una política restrictiva que refleja la actitud europea de defensa contra una amenaza. Las políticas y acciones de integración, dirigidas sobre todo a los inmigrantes del Tercer Mundo, han empezado a desarrollarse sólo después de la regularización de 1991, y acusan las dificultades inherentes para intentar integrar a personas que siguen en un estado de precariedad jurídica, así como las carencias propias de su estado de evolución embrionaria.

Los posibles futuros escenarios del flujo legal de inmigrantes extracomunitarios incluyen tanto un posible aumento de éste a través de cuotas que responden a necesidades internas y la cooperación internacional, como más restricciones por mandato

de la UE o por un rechazo político y social de éstos. De todas maneras, habrá que sopesar los costes sociopolíticos de admitir más extracomunitarios con los costes socioeconómicos de no admitirlos: demasiados inmigrantes extracomunitarios supuestamente pueden dar lugar a un rechazo extendido a su presencia; pero si no hay suficientes se podría entorpecer el crecimiento económico de este país y el de los de la ribera sur del Mediterráneo. Junto con el flujo legal habrá que abarcar la realidad que presenta la presencia de inmigrantes irregulares y la presión resultante del minoritario, pero vistoso, tránsito de inmigrantes irregulares por el estrecho de Gibraltar y a través de las fronteras de Ceuta y Melilla.

También habrá una dimensión europea y no se puede dar por solucionada la situación de los comunitarios. Puede que en el futuro sean los trabajadores ingleses u holandeses —o polacos y húngaros de una UE ampliada— quienes se perciban como problema (Misti *et al.*, 1995). Además, con la libre circulación europea y la presión del sur, España podría acusar cambios demográficos y económicos similares a los que se han evidenciado en la franja sur de Estados Unidos, con una doble dinámica de aumento de la población jubilada del norte y la concentración de inmigrantes del sur.

De todos maneras, no cabe duda de que hace falta cambiar la perspectiva actual sobre la inmigración para aceptar plenamente que España es y será a corto y medio plazo un país de inmigración y hará falta un debate más amplio sobre su futuro papel y sobre las políticas necesarias para responder a esta realidad. Asimismo, hay que profundizar en los modelos de integración y de técnicas de trabajar con los colectivos de inmigrantes y preparar a profesionales, tanto autóctonos como de origen inmigrante, para trabajar en el campo de la integración.

Los flujos inmigratorios responden a dinámicas socioeconómicas a nivel mundial que van mucho más allá de la competencia de cualquier Estado. Al mismo tiempo, como Recolons (1989) deja bien claro, el futuro de la inmigración a España puede dar lugar a distintos posibles escenarios, y hasta cierto punto somos y seremos maestros de nuestro propio destino. Existe la capacidad de determinar, a través de las correspondientes políticas, la integración o la marginación de los inmigrantes actuales y de los que, sin ninguna duda, llegarán en el futuro.