

Políticas de inmigración 2000-2012

Concha Carrasco Carpio
Universidad de Alcalá



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

1. Introducción

El informe FOESSA publicado en la antesala de la recesión (año 2008) ponía de manifiesto una serie de líneas generales que hasta esa fecha habían conformado la política migratoria en España. Una política migratoria basada en el reclutamiento de mano de obra que minusvaloró la capacidad de integración social, económica y política de los acogidos. Esta política migratoria ignoró los proyectos migratorios y erró en las causas de la inmigración hacia España (Izquierdo, 2008). A partir del año 2007, la crisis económica y la política de reducción del gasto social serán las encargadas de modificar los proyectos migratorios de los extranjeros.

En este trabajo de análisis de las políticas migratorias, llevadas a cabo durante el periodo 2000-2012, la división en dos ciclos diferenciados (2000-2007 y 2008-2012) resulta una tarea imprescindible, aunque recibirá especial atención el segundo ciclo. Teniendo en cuenta la distribución temporal, en un primer apartado analizaremos los rasgos fundamentales del modelo migratorio español y en el segundo la política migratoria desarrollada. Le seguirá un apartado en el que se realizará un balance de dichas políticas y otro en el que se reflexionará brevemente sobre la eficacia de las mismas. Finalmente, un último apartado de resumen y conclusiones cerrará esta contribución.

2. Rasgos fundamentales del modelo migratorio español

2.1. Rasgos migratorios del período 2000-2007

El primer rasgo a destacar para el período 2000-2007 fue el incremento acelerado y sin precedentes de los flujos migratorios que optaron por España como país de destino. El flujo de inmigrantes que recibió España en 2007 fue de 958.266 (Red Europea de Migración, 2012: 30), el más alto de todo el período y el mayor flujo entre los países de la Unión Europea. Las principales causas de este gran dinamismo migratorio se encontraban tanto en la dimensión económica (dinamismo económico que caracterizó la época 2000-2007 demandando mano de obra poco cualificada y de baja productividad), como en la dimensión jurídica (proceso de normalización del año 2005, acuerdos bilaterales, reagrupación familiar y el aumento de las naturalizaciones); sin olvidar otros aspectos como la cercanía geográfica o la afinidad con los países de América Latina, plasmada en el gran aumento de la inmigración latina desde el año 2000 hasta el 2004. Posteriormente serán los países del Este, especialmente Rumanía los que primarán en los flujos migratorios.

Este aumento de los flujos migratorios tuvo su reflejo en el mercado de trabajo español produciendo un incremento sin precedentes en las afiliaciones a las cotizaciones de la Seguridad Social, siendo el año 2008 el que alcanzó el nivel más elevado de trabajadores extranjeros afiliados, superando los 2 millones, aunque también supuso el punto de inflexión con respecto al período posterior.

Las tasas de empleo de los inmigrantes fueron muy altas y las tasas de desempleo descendieron. El 4º trimestre de 2007 (datos EPA para la población entre 16 y 64 años) finalizaba con una tasa de empleo entre la población extranjera del 68,6%, dos puntos más elevada que la tasa para la población española. Durante el mismo período la población extranjera desempleada se aproximaba a los 400 mil.

El progresivo aumento de la residencia permanente (en 2007 un total de 851.589 autorizaciones de residencia tenían el carácter de permanente, un 21,4% del total de autorizaciones), las naturalizaciones (casi 400 mil desde el año 2000 hasta el año 2007) y los

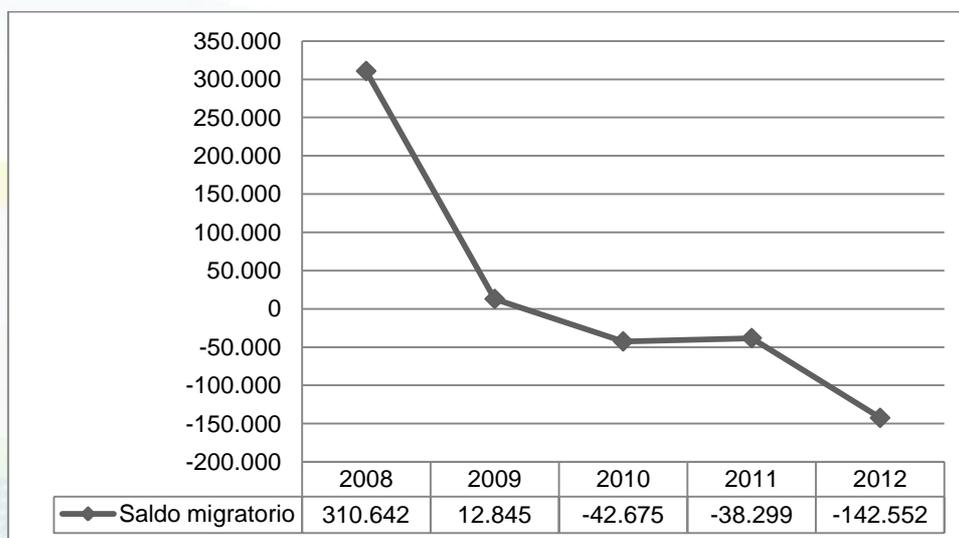
matrimonios mixtos (en un 17% de los matrimonios celebrados durante el año 2007 al menos uno de los cónyuges era extranjero, INE, 2009), comenzaron a dotar de cierta estabilidad residencial al modelo migratorio que se suponía temporal.

2.2. Rasgos migratorios del periodo 2008-2012

El rasgo más destacable del periodo que se inicia en el año 2008 es el descenso de los flujos de inmigración hacia España. Atendiendo a los datos proporcionados por la Estadística de Migraciones, los flujos de inmigración comienzan a descender en el año 2009, mientras que los flujos de emigración inician un proceso de crecimiento (véase gráfico 1), dos tendencias contrapuestas que provocarán por primera vez en el siglo XXI un saldo negativo de los flujos migratorios. De entre las 15 nacionalidades con mayor flujo inmigratorio, los británicos registraron el mayor aumento anual relativo (un 5,3% en 2012), por el contrario, la población de nacionalidad rumana fue la que más frenó sus llegadas a España durante el 2012, con un 44,4% menos (INE, 2014).

En cuanto al stock de extranjeros en España, es decir, el número de autorizaciones de residencia en vigor a final de cada año, se estabiliza (véase gráfico 2). El incremento del stock de personas extranjeras durante el año 2012 fue de 160.829, cifra muy alejada de las cuantías de los años anteriores al inicio de la crisis económica.

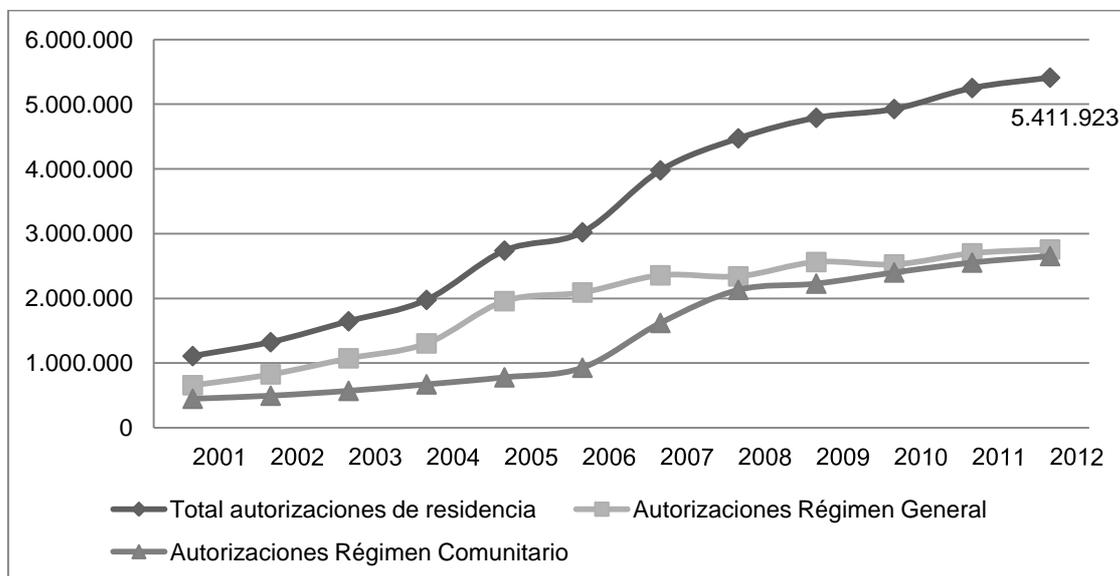
Gráfico 1: Saldo migratorio en España. Periodo 2008-2012



Fuente: elaboración propia con datos de la Estadística de Migraciones, (datos provisionales, INE)

Las características del modelo migratorio durante el periodo 2008-2012 se ven penetradas por la crisis económica y en especial sus efectos en el mercado de trabajo español. Este modelo se resume en un proceso de estabilidad residencial de los extranjeros más asentados, retornos de los menos asentados y exclusión social de aquellos que en el momento del cambio de ciclo económico se encontraban en situaciones más vulnerables.

Gráfico 2: Extranjeros con autorización de residencia (certificados o tarjetas) en España. Periodo 2001-2012, valores absolutos



Fuente: elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos de Extranjería e Inmigración, (Observatorio Permanente de la Inmigración) y desde el año 2011 con Estadísticas de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración

Desde el inicio de la crisis la pérdida de ocupados se cifra en algo más de 3,5 millones, de los que 1 de cada 7 ha correspondido a la población extranjera. La tasa de empleo para la población extranjera había descendido al 50,4% (EPA, 4º trimestre 2012, población entre 16 y 64 años). En cuanto a la población desempleada, el año 2012 finalizaba con 1,2 millones de parados extranjeros, es decir, desde el año 2007 la cantidad de desempleados extranjeros se había triplicado.

Parece evidente que el cambio en las condiciones económicas desde el año 2008 ha golpeado especialmente a la población extranjera, lo que ha dado lugar a una pérdida de ocupación de la biografía de los individuos (en términos de reducción de sus tasas de empleo con respecto a las que tuvieron individuos de cohortes anteriores con su misma edad) que tardará años en recuperarse (Carrasco y García Serrano, 2012). Dicho de otra manera, se ha detenido para muchos extranjeros la mejora ocupacional que se habría producido si las condiciones económicas hubieran sido otras.

Las autorizaciones de residencia de larga duración (2 millones en el año 2012, es decir, un 73,6% de las autorizaciones), la reagrupación familiar (213.178 en el año 2012), las naturalizaciones (517.644 en el periodo 2008-2012) y los matrimonios mixtos (en un 19,8% de los matrimonios realizados durante el año 2011 al menos uno de los cónyuges era extranjero), siguieron contribuyendo a dotar de estabilidad residencial al modelo migratorio.

Por último, se ha de resaltar un cambio en el modelo migratorio que permite calificar a España nuevamente como un país de emigración, con unas salidas que se contabilizan en 231.438 inmigrantes nacidos en España, para el periodo 2008-2012 (INE, 2008-2012).

3. Política migratoria desarrollada

3.1. Política migratoria 2000-2007

La política migratoria desarrollada durante este período puede ser calificada de reclutamiento de trabajadores (López-Sala, 2013) y de naturalizaciones. Los pilares básicos en los que se ha fundamentado la política de reclutamiento han sido los siguientes: la lucha contra la inmigración irregular, la realización de estimaciones sobre las necesidades laborales, la regulación del acceso al mercado de trabajo (catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, contratación de trabajadores en origen, convenios bilaterales).

En cuanto a las naturalizaciones, el aumento de los flujos migratorios procedentes de América Latina, especialmente hasta el año 2004, aceleró el proceso de concesión de naturalizaciones, ya que los extranjeros procedentes de estos países solo necesitan 2 años de residencia legal para adquirir la nacionalidad española (frente a los 10 años de casi la totalidad del resto de procedencias). Durante este periodo el aumento en la adquisición de la nacionalidad se debió, en tres cuartas partes, a la residencia legal y continuada de dos años en España y, el resto de los casos, a otras opciones: la vía del matrimonio, la residencia legal y continuada de diez años y el nacimiento en España (Ministerio de Trabajo e Inmigración-PECI, 2011: 47).

En el ámbito de la actuación estatal, el programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España, conocido como el programa Greco (período 2001-2004), mantuvo una filosofía de control de flujos migratorios en consonancia con la política de reclutamientos, enfatizando la lucha contra la inmigración irregular. A raíz de la puesta en práctica de este plan se firmaron convenios de regulación y ordenación de los flujos migratorios con distintos países de origen de la inmigración (Colombia, Ecuador, Marruecos, República Dominicana, Rumania, Polonia y Nigeria). Adicionalmente, durante estos años la política migratoria de control de flujos laborales se sistematizó en el mecanismo de cuotas, es decir, el denominado contingente. Esta política mantuvo desde sus inicios (año 1993) una lógica utilitarista y amenazante sobre lo que supone ser inmigrante, proyectando una visión de una supuesta homogeneidad cultural nacional que se ve amenazada por una heterogeneidad cultural atribuida a los inmigrantes (Agrela, 2002).

A partir del año 2005 la política migratoria comienza a plantear actuaciones con un marcado carácter de integración social (segundo pilar de la política migratoria junto con el control fronterizo) cuyo máximo exponente fue el Plan Estratégico para la Ciudadanía y la Integración (PECI) 2007-2010¹; plan que por primera vez se había elaborado con la participación de las organizaciones sociales. La normalización del año 2005 (tras la aprobación del nuevo Reglamento de Extranjería en diciembre de 2004) y el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo (en adelante "Fondo"), fueron ejemplos del fruto de este nuevo impulso en la lucha por la integración social de los inmigrantes en España. Adicionalmente la dimensión laboral de la integración se ve reforzada tras la creación de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración (COLTI) en el año 2005, que implicó de manera directa y decisiva a los agentes sociales (sindicatos UGT y CCOO) y a las organizaciones empresariales más representativas (CEOE y CEPYME) en la gestión de los flujos laborales (contingente y catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, fundamentalmente).

A nivel autonómico, el año 2000 marca el inicio de la aprobación de planes de integración en este ámbito (los primeros planes se aprobaron en Madrid y en Baleares), reforzando los ámbitos de actuación a favor de la integración social y la no discriminación, (Laparra y Martínez

¹ El PECI 2007-2010 puede ser consultado en:
http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico/pdf/PECIDDEF180407.pdf

de Lizarrondo, 2008). En el año 2007 prácticamente la totalidad de las Comunidades Autónomas contaban con un plan de integración, con un tronco común en las áreas clásicas del Estado de Bienestar (educación, empleo, salud, vivienda y servicios sociales) junto con otras actuaciones más específicas en el ámbito de la cohesión social y la cooperación al desarrollo.

Por último, se realizará una breve referencia a la Ley de Extranjería en vigor durante este período comprendido entre el año 2000 y el 2007. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LODYLE), inicia su andadura en el periodo citado con tres modificaciones (Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; Ley Orgánica 11/2003, de 29 de noviembre; Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre). La LODYLE se desarrolló en el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de dicha Ley.

El discurso formal de la LODYLE basado en la integración se contrapone a la realidad de exclusión que genera en su aplicación cotidiana: genera situaciones de irregularidad, impide el acceso inicial al mercado de trabajo en condiciones de igualdad, condiciona derechos fundamentales a requisitos de índole económica (como el de la vida en familia), y un largo etcétera que hace que la aplicación de la norma y la integración sean difícilmente compatibles (Solanes, 2008: 144). De esta forma tanto el PECEI como los planes de integración se encuentran con una clara limitación legal ante las iniciativas de integración de los inmigrantes en España, que persistirá en los años venideros.

3.2. Política migratoria 2008-2012

El año 2008 marca el límite del crecimiento inmigratorio basado en las demandas de mano de obra, será un año cúspide que cierra un ciclo (Izquierdo, 2008). Durante este nuevo ciclo resaltan los acontecimientos de política migratoria siguientes: los extranjeros procedentes de Rumanía y Bulgaria pasan a ser considerados comunitarios (aunque tendrán que esperar a enero de 2014 para que se eliminen por completo las restricciones a la libre circulación de estas poblaciones); un giro político proteccionista que pone el acento en la política de retornos de extranjeros y en la perspectiva de la previsión; una mayor necesidad de implicación de las organizaciones del tercer sector (y otros agentes sociales como los sindicatos) ante los procesos de exclusión laboral y social de una parte importante de la población inmigrante; y, la intensificación de las divergencias entre las Comunidades Autónomas. Dicho de otra manera, el nuevo ciclo conjugará nuevas actuaciones en cuatro dimensiones: la legislativa, la política, la social y la institucional. Cuatro dimensiones que quedarán ensombrecidas por la perspectiva económica y que permiten calificar la política migratoria como “política a la defensiva”.

3.2.1. Dimensión política y cambios legislativos: control de flujos y fronteras

Como es sabido, la inmigración como asunto político es vulnerable a los efectos de los ciclos económicos (Freeman, 1995). Para los políticos es imperativo tomar decisiones rápidamente ante situaciones de recesión económica y mantener así la ilusión del control (Balch y Carrasco, 2011). Una de las medidas adoptadas en este sentido es la política fundamentada en la promoción del retorno de inmigrantes. Basta recordar que los dos programas fundamentales² de retorno asistido por el Estado español han sido: a) desde el año 2003 el programa de retorno voluntario de inmigrantes de atención social (PREVIE) dirigido a inmigrantes en situación de vulnerabilidad social, programa gestionado por varias organizaciones no gubernamentales, así como por la Organización Internacional para las Migraciones; b) desde

² El retorno productivo es una tercera vía de retorno, pero la cuantía es insignificante.

finales del año 2008 se está desarrollando el programa de retorno voluntario con abono acumulado y anticipado de la prestación contributiva por desempleo (APRE), para trabajadores extranjeros extracomunitarios, que cumplan ciertos requisitos (deben de estar desempleados, tener derecho a la prestación y sus países de origen deben de tener suscritos convenios bilaterales en materia de Seguridad Social con España).

En el mismo sentido de ilusión se puede citar “el control del proceso de acogida”. Se puede afirmar que la dimensión de la primera acogida desde una perspectiva de previsión cobra cada vez más relevancia en la agenda política. La idea que subyace es que la primera acogida se convierta en un eslabón básico en la cadena del movimiento migratorio, que permita una anticipación a los problemas futuros. En países de gran tradición inmigratoria la primera acogida se ha vinculado a cuestiones formativas, esencialmente el conocimiento del idioma. Un total de 11 países europeos han puesto en marcha cursos y contratos de integración y han establecido exámenes de civismo y ciudadanía: Suecia, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Austria, Bélgica, Francia, Reino Unido, Estonia, Alemania y Suiza (Guiraudon, 2008).

En cuanto a los cambios legislativos, a nivel europeo, resalta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (año 2009) que estableció una política comunitaria específica en materia de inmigración (Olesti, 2012). Aunque los mecanismos que se han ido estableciendo vuelven en gran medida a resaltar la centralidad del control de los flujos y las fronteras. En el control y gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea destacan dos mecanismos: la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX) y el Sistema de Información de Visados (VIS). En 2009 el Ministerio del Interior español creó la Brigada de Expulsión de Delincuentes Extranjeros y con anterioridad (en 2006) la policía española había creado la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF). En esta misma línea, al final del año 2010, la modificación del Código Penal introdujo en su artículo 177 el tráfico de seres humanos como crimen por primera vez en la ley española (López-Salas, 2013). En estas medidas adoptadas subyace la prioridad del control externo de la inmigración irregular, que a su vez pueden diferenciarse en función de si aplican una estrategia de “cerco” o de “retención en el punto de entrada”; las primeras tienen como objetivo detener o expulsar a los inmigrantes irregulares, mientras que las segundas tienen por finalidad restringir el acceso legal a una nación (Triandafyllidou, 2010). Ante la opinión pública y como estrategia política se suele sobrevalorar la importancia de las estrategias de cerco, es decir, los controles fronterizos fuera de los puertos de entrada y la cooperación con los países de origen o tránsito en materia de procedimientos de expulsión y readmisión (Marruecos, Nigeria, Cabo Verde, Malí, Guinea-Bissau, Mauritania, Gambia, Senegal, Níger).

Por lo que respecta a la LODYLE, una nueva modificación en el año 2009 consagra la vigente Ley de Extranjería (Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España) y un nuevo Reglamento de ejecución (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril) ha gestionado su aplicación. En este ámbito legislativo, la crisis económica ha forzado (tras su debate en la Mesa de Diálogo Social, donde están representados los sindicatos y la patronal) la adopción de una serie de medidas entre las que se encuentra la flexibilización de la renovación de las autorizaciones de trabajo para muchos extranjeros que de otra manera habrían caído en situación de irregularidad sobrevenida. No obstante, uno de los efectos más claros de la crisis económica ha sido la reducción del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura³. Dicha reducción no ha sido en esencia una decisión política pero sí la lógica consecuencia de la aplicación de una herramienta diseñada con el fin político de gestionar los flujos migratorios (Balch y Carrasco, 2011: 209).

³ El catálogo de ocupaciones de difícil cobertura puede consultarse en la página web: <https://sede.sepe.gob.es/glosario/descripcion.do?id=145>

3.2.2 Dimensión institucional interna: estatal, regional y local

Dejando al margen las medidas de control de flujos y fronteras centramos ahora la atención en la dimensión interna de la política migratoria, aunque obviamente dichas medidas de control extiendan sus efectos al interior. La política migratoria en sus dos facetas habituales, es decir, una política de control de flujos y una política de integración se refuerzan mutuamente en las medidas institucionales internas, ya sean de carácter estatal, regional o local.

La primera consideración es que la dimensión de la integración laboral y social no pierde fuerza en el periodo 2008-2012. Muchas de las medidas institucionales diseñadas para el control de los flujos laborales han sido lo suficientemente flexibles como para adaptarse al nuevo ciclo económico, especialmente el sistema de gestión colectiva de contratación en origen (el denominado, antes de la última reforma de la LODYLE, como contingente) y el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura (como ya se ha mencionado). Por su parte las visas para búsqueda de empleo han sido eliminadas (Aja, Aragón y Oliver, 2011) y los acuerdos con países para la búsqueda de trabajadores en el país de origen se han restringido, en 2012 se limitó a trabajos estacionales en la agricultura y los servicios (López-Sala, 2013).

En segundo lugar, se refuerza el nivel regional en la construcción de política migratoria haciéndose más difusa la frontera entre las competencias de gestión estatal y las de gestión autonómica, especialmente en el ámbito laboral (gestión de permisos de trabajo iniciales, políticas activas de empleo) y en la gestión de la protección social (vivienda, salud, educación y servicios sociales). La Ley 2/2009 recoge en su desarrollo la transferencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que hubieran reclamado el derecho de expedir autorizaciones iniciales de trabajo en los respectivos estatutos de autonomía (artículos 37 y 38), (Fernández Suárez, 2010). La administración de esas Comunidades será la encargada de conceder las autorizaciones de trabajo y la administración central la responsable de conceder las de residencia⁴.

Con carácter previo, el PECEI 2007-2010 permitió establecer un marco de cooperación con las administraciones autonómicas y locales. De especial relevancia en el ámbito de la política concertada resultó la aprobación en el año 2005 del "Fondo" (como se ha puesto de relieve anteriormente) que se consagra en la arquitectura del PECEI 2007-2010. El Ministerio de Trabajo e Inmigración transfirió a las Comunidades Autónomas con cargo al "Fondo" la cantidad de 658.172.901 euros en el periodo 2007-2010. De dicho importe las Comunidades Autónomas han transferido al menos un 40% a las entidades locales para su gestión. Sin embargo, las diferencias regionales no son solo de índole económica sino de implicación en la gestión migratoria, que permite distinguir entre regiones selectivas, reactivas e inactivas. Tanto el rechazo como la preferencia de nacionalidades ha sido generado por actividades de la sociedad civil (empleadores, asociaciones u organizaciones), más que por la anticipación de los poderes públicos que, en todo caso, han acompañado y reforzado las preferencias sociales (Izquierdo y León-Alfonso, 2008: 19-28).

No obstante, a las diferencias regionales existentes, tanto en el ámbito de la gestión migratoria, como en los recursos para llevarla a cabo, se suman ahora los efectos de la crisis económica. Durante la crisis económica las divergencias entre Comunidades Autónomas se han intensificado en relación a la presencia de población extranjera (véase tabla 1). La presión migratoria hacia Comunidades Autónomas con tasas de desempleo menores, entre las que destaca el País Vasco (así como Asturias y Cantabria), y mayores oportunidades laborales, como Cataluña, ha colaborado en el distanciamiento entre unas regiones y otras.

⁴ Artículo 138.2 del Estatuto de Cataluña; artículo 62.1 del Estatuto de Andalucía; artículo 52.26 del Estatuto de Canarias.

Tabla 1: Extranjeros residentes (certificado o tarjeta) según Comunidad Autónoma a 31 de diciembre. Periodo 2008-2012, variación y tasa de variación

	Residentes 31/12/2008	Residentes 31/12/2012	Variación 2012-2008	Tasa de variación %
Total	4.473.499	5.411.923	938.424	21,0
Andalucía	551.771	696.453	144.682	26,2
Aragón	173.937	187.831	13.894	8,0
Asturias	38.221	47.377	9.156	24,0
Baleares	189.707	235.968	46.261	24,4
Canarias	223.972	277.822	53.850	24,0
Cantabria	33.713	41.263	7.550	22,4
Castilla y León	192.948	192.012	-936	-0,5
Castilla-La Mancha	170.262	225.932	55.670	32,7
Cataluña	974.743	1.238.815	264.072	27,1
Com. Valenciana	577.615	696.315	118.700	20,6
Extremadura	39.566	50.050	10.484	26,5
Galicia	85.618	100.478	14.860	17,4
Madrid	796.979	915.177	118.198	14,8
Murcia	197.805	228.473	30.668	15,5
Navarra	63.072	69.695	6.623	10,5
País Vasco	96.635	135.399	38.764	40,1
La Rioja	44.322	51.764	7.442	16,8
Ceuta	4.045	5.615	1.570	38,8
Melilla	6.929	11.729	4.800	69,3

Fuente: elaboración propia con datos de Estadísticas de la Secretaría General de Inmigración y Emigración-Extranjeros residentes con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor (Observatorio Permanente de la Inmigración)

Finalmente, se hará referencia a la política migratoria establecida en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI), cuya vigencia se extiende desde el año 2011 hasta el año 2014. El PECI 2011-2014, establece claramente las líneas estratégicas en política migratoria, afirmando que los pilares básicos son: “la lucha contra la inmigración ilegal, la vinculación de la inmigración legal a las necesidades del mercado de trabajo y la cooperación al desarrollo de los países de origen” (PECI, 2011: 4). Pilares que siguen siendo los mismos que se plantearon en los años 90, concretamente el Estado plantea las primeras medidas a favor de la integración de los extranjeros en una proposición no de Ley aprobada por el pleno del Congreso en abril de 1991, en el cual se anuncian como medidas de política migratoria las siguientes: cooperación al desarrollo, integración de residentes legales y control del flujo de inmigración irregular. Esta insistencia en estos pilares hace sospechar cierto fracaso en la consecución de los objetivos marcados, que año tras año se incorporan a los planes como si se tratara de novedades de política migratoria.

3.2.3. Dimensión social de la política migratoria: agentes no gubernamentales

Las actuaciones del tercer sector (no se abordará la implicación de los sindicatos ya que su dimensión específica es la laboral, aunque en muchas ocasiones se unan la exclusión laboral con la social) han cobrado una importancia vital en los procesos derivados de la crisis económica del período 2008-2012, especialmente en aquellos que han culminado en la exclusión laboral y social de una parte importante de la población inmigrante. Una proporción importante de la población extranjera ha tenido que enfrentarse a problemas derivados tanto de la falta de ingresos como de la falta de apoyos familiares. Las entidades del tercer sector implicadas en estos procesos son muy numerosas, que junto a otros agentes sociales, como los sindicatos, han jugado un papel primordial tanto en el desarrollo de planes de integración, en especial el PEI 2007-2010, como en las actuaciones concretas de integración a favor de la población extranjera⁵ (a través de convenios y subvenciones).

La participación de las entidades sin ánimo de lucro en el Foro para la Integración Social de Inmigrantes (FISI), supone otro ejemplo de la implicación en las políticas de integración. El FISI⁶ nació (año 1996) y se ha ido consolidando (especialmente desde el año 2006⁷) como un buen mecanismo de participación de la sociedad civil. Es un órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes en la sociedad española, constituido por representantes de la Administración, de las asociaciones de y para inmigrantes, de los sindicatos y organizaciones empresariales. Ante los primeros efectos de la crisis, los actores-expertos vinculados al FISI mostraron su preocupación ante los efectos de la crisis en la integración de los inmigrantes y presionaron (a través de una resolución) para que se suavizaran las cláusulas de renovación de las autorizaciones temporales si los trabajadores inmigrantes caían en el desempleo (apoyando la iniciativa de la Mesa de Diálogo Social). Durante el mandato 2010-2013 del FISI han sido numerosos los dictámenes, informes y memorias elaborados en relación a la situación de integración social de los inmigrantes y refugiados.

El análisis del nuevo contexto de actuación del tercer sector ha sido realizado por las propias entidades, dando cuenta de algunos de los efectos de la crisis económica. En este sentido, Cruz Roja Española (2013) en su informe anual sobre la vulnerabilidad social 2011-2012, (analizando un total de 64.753 personas inmigrantes) ponía en evidencia que el nivel global de vulnerabilidad de la población extranjera se situaba en el 31,1%, siendo mayores los riesgos para los varones en comparación con las mujeres (34% frente a 23%), así como, para la población procedente de África Subsahariana (40,7%). El ámbito de mayor riesgo era el económico (61,5%), es decir, el relacionado con los ingresos y, por tanto, con el empleo de la población extranjera.

Conclusiones parecidas se exponían en el análisis de una encuesta panel (año 2007 y año 2009) realizada por la Fundación FOESSA⁸ (Cáritas). La encuesta de 2009 mostraba un claro aumento de las familias que se hallaban excluidas en el empleo (45,8% de los hogares con al menos una persona extranjera), que junto a la exclusión relacionada con la vivienda (30,3%), representaban las principales dimensiones de vulnerabilidad (Lasheras y Zugasti, 2010: 293).

⁵ No se pretende analizar la actuación de todas y cada una de las organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la política migratoria sino en comprender el contexto social de dichas actuaciones.

⁶ La información relativa al FISI puede ser consultada en: <http://www.foroinmigracion.es/es/index.htm>

⁷ El Real Decreto 3/2006, regula la composición, competencia y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

⁸ La Fundación FOESSA decidió realizar una encuesta en el año 2009 con el objetivo de la elaboración del VI Informe FOESSA sobre la Exclusión y el Desarrollo Social en España. Esta encuesta supuso una segunda ola a partir de la encuesta del año 2007. Se pudieron volver a entrevistar un total de 1.683 hogares y el resto, hasta completar los 3.500 hogares, fue muestra de sustitución.

4. El balance de las políticas migratorias

A pesar de los esfuerzos realizados por los agentes implicados en la política migratoria española, durante el primer lustro del siglo XXI se sigue poniendo de manifiesto la carencia de un planteamiento global de política migratoria. Durante los tres primeros años de dicho siglo España se enfrentó a tres procesos de reforma de la Ley de Extranjería: la Ley Orgánica 4/2000 sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, Ley Orgánica 8/2000 y la Ley Orgánica 14/2003, (Relaño, 2004).

En general, se puede afirmar que la política migratoria basada en las necesidades laborales fracasó rotundamente. El desajuste de las necesidades laborales con los flujos migratorios, especialmente durante el primer lustro del siglo XXI, se ha puesto en evidencia en los continuos procesos de regularización y normalización (años 2000, 2001 y 2005), así como en la estrechez de los contingentes laborales previstos. Este mecanismo regulador de las demandas laborales no ha servido para encauzar legalmente la mayor parte de las incorporaciones de los trabajadores extranjeros al mercado de trabajo aunque ha tenido cierta utilidad si su propósito se ciñe a la satisfacción de las demandas agrícolas de carácter temporal (Izquierdo, 2008).

No obstante, la política selectiva realizada durante el período 2000-2007 ha contribuido al arraigo familiar, de tal manera que una inmigración que se creía temporal se hizo permanente a través de las reagrupaciones familiares y la acumulación del tiempo suficiente para obtener autorizaciones de residencia de larga duración. Inevitablemente, una parte de la inmigración seguirá siendo temporal, consolidando así un modelo mixto que combina la estabilidad con la temporalidad (Boutang y Papademetriou, 1994).

Tampoco se puede calificar de exitosa la política de retornos voluntarios. La cantidad de personas beneficiarias de los dos programas antes citados (PREVIE y APRE) se puede decir que ha sido escasa: a) hasta el año 2012 se habían acogido al PREVIE un total de 16.581 personas; b) entre los años 2008 y 2010 se habían acogido al APRE un total de 15.773 extranjeros, si se suman los 2.539 del año 2011 y los 1.219 del año 2012, se llega a una cifra total de 19.531 beneficiarios desde el inicio del programa.

La lucha contra la inmigración irregular, como objetivo de política migratoria, fracasa desde al menos dos puntos de vista: el control de las fronteras y los instrumentos legales que provocan irregularidad sobrevenida. En muchas ocasiones estos controles fronterizos resultan costosos e ineficaces y, lo que es más dramático, pueden vulnerar los derechos humanos (póngase como ejemplo el tan polémico establecimiento de concertinas en las vallas fronterizas). Un balance muy distinto es el realizado por el Ministerio del Interior (Ministerio del Interior, 2012). Según este balance, el número de inmigrantes irregulares que llegaron a las costas españolas por medio de embarcaciones fue de 39.180 en el año 2006 frente a 3.804 el año 2012, es decir, un 90,3% menos. Las razones que aduce el Ministerio de Interior se centran en la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, pero no hace referencia a aspectos estructurales, es decir, niega que la crisis económica haya sido un elemento desincentivador de la inmigración irregular hacia España. Lo que parece claro es que el control de las fronteras, o si se prefiere, el intento de impermeabilización de la misma, no resulta la actuación de política migratoria más eficaz para luchar contra la inmigración irregular.

La balanza sigue inclinada hacia el polo negativo cuando se analiza el presupuesto asignado al desarrollo de la política migratoria, en especial el "Fondo", herramienta que había supuesto un punto de inflexión en la relación entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Dicho fondo fue dotado con 120 millones de euros el año 2005, incrementándose a 200 millones en los años sucesivos, reducido a 66,6 millones el año 2011 y definitivamente extinguido el año 2012. Este recorte presupuestario ha supuesto una traba adicional al impulso de una política de integración que tenga en cuenta la idiosincrasia regional. Una suerte similar ha sufrido el presupuesto destinado a la Dirección General para la Integración de los Inmigrantes, que si en

el año 2009 había alcanzado los 308,5 millones de euros, para el año 2012 había menguado hasta los 53,9 millones. Además las subvenciones para los programas dirigidos a personas inmigrantes se han reducido, en algunos casos, en un 70 u 80% desde el año 2009 al 2013, (FISI, 2013: 104-106).

El contrapeso en la balanza proviene de dos acontecimientos de política migratoria que vinculan los países de origen con los de destino. El primer acontecimiento se circunscribe a los avances en los derechos políticos de los extranjeros no comunitarios. España supedita este derecho a la firma de un tratado o convenio de reciprocidad entre España y el país de origen de los extranjeros. El derecho de participación política se implementó en las elecciones locales de mayo de 2011, cuando, por primera vez, 190.852 extranjeros extracomunitarios (PECI, 2011: 55) tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho al voto en sus respectivos ayuntamientos (aunque solo 50.740 extracomunitarios se inscribieron en el censo electoral). El segundo acontecimiento que con mayor efectividad ha vinculado el país de acogida con los países de origen ha sido el envío de remesas por parte de la población inmigrante. El record histórico se alcanzó en marzo de 2008, con 8.550 millones de euros, posteriormente ha caído en un 20% (Banco de España, 2012).

5. Efectividad de la política migratoria

¿Por qué es habitual que la política migratoria no tenga el efecto que se espera de ella? Siguiendo a Blanca Sánchez (2011), la razón principal se puede encontrar en dos elementos estructurales: el mercado de trabajo y los derechos adquiridos en las democracias liberales. Elementos a los que se debería de añadir, a partir del año 2008, la crisis económica internacional, que ha venido a remover tanto los cimientos del mercado de trabajo español como algunos de los derechos adquiridos.

En el trasfondo de la política migratoria se encuentra el convencimiento por parte del gobierno de que puede regular el flujo migratorio en función de las necesidades y evolución del mercado de trabajo (Sánchez, 2011: 247). Es cierto que algunos mecanismos laborales se han adaptado bien a dichas evoluciones (el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura o la gestión colectiva de ofertas), pero los datos laborales de la población extranjera en España ponen en evidencia un proceso de expulsión del mercado laboral con efectos devastadores para su integración social y familiar. En efecto, unas tasas de paro para la población extranjera del 36,5% (EPA, 4º trimestre 2012), una tasa de riesgo de pobreza para esta misma población del 43,5% (ECV, 2012), no permiten ser optimistas en la valoración de la consecución del objetivo de integración laboral de la población extranjera residente en España.

Los cambios más destacados en la tendencia a la reducción y, en algunos casos, la pérdida de derechos sociales adquiridos se han plasmado en la modificación del acceso a la sanidad, a través del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones. Este Real Decreto ha dejado sin cobertura sanitaria a los extranjeros en situación administrativa irregular (entre otros colectivos), al vincular el derecho a la asistencia sanitaria pública gratuita con las cotizaciones a la Seguridad Social (la desvinculación del Sistema Nacional de Salud de las cotizaciones a la Seguridad Social fue mérito de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública). En este sentido, el Grupo Parlamentario Socialista ha presentado la Proposición de Ley sobre universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública⁹ con el fin de restaurar nuevamente la universalización del derecho a la cobertura sanitaria. En este sentido también se ha pronunciado el FISI a través del "Informe seguimiento aplicación del Real Decreto 1192/2012" que regula la condición de asegurado y de beneficiario

⁹ Proposición de Ley sobre universalización del derecho a la asistencia sanitaria pública nº 122/000148, de 21 de febrero de 2014, BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, nº 170-1.

a efectos de la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud y al Proyecto de Orden por la que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud¹⁰.

En segundo lugar, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, pone en peligro la política migratoria de proximidad a través de los entes locales. La disposición transitoria segunda de dicha Ley expresa lo siguiente: "Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social". Este recorte competencial afecta de manera directa a las actuaciones de las corporaciones locales y deja en precario (entre otras consecuencias) los presupuestos asignados a los servicios sociales, la última cadena de las prestaciones sociales, tan necesaria en situaciones de extrema necesidad.

Si la ineficacia en las políticas provenía de un mercado de trabajo con dinámicas propias y de los derechos sociales adquiridos, tal vez con un mercado de trabajo incapaz de generar empleo (al menos no precario) y una merma en los derechos sociales es posible que se allane y facilite el camino a los agentes responsables para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas migratorias.

6. Resumen y conclusiones

La política migratoria del periodo 2000-2008 dejó rienda suelta a la llegada de inmigración que un mercado de trabajo en crecimiento se encargó de colocar, aunque no siempre en el lugar más apropiado. Esta política de inmigración provocó rápidamente irregularidad, en cierto modo tolerada por la demanda laboral. De otra parte, la integración social fue ganando terreno por medio de avances en la inclusión universal en escuelas, sanidad y servicios sociales. La política migratoria retroalimentada por esta sensación de dominio en el interior se hace más activa tanto en la cara de la integración como en la cruz del control de flujos y fronteras. Se firmaron convenios de regulación y ordenación de los flujos migratorios con distintos países de origen de la inmigración, se potenciaron los mecanismos para gestionar las demandas laborales (contingentes y catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, principalmente) y se promulgaron planes de integración a nivel estatal (PECI 2007-2010), autonómico (planes de integración de las distintas Comunidades Autónomas) y locales (planes de integración en el ámbito de las corporaciones locales).

El ciclo del crecimiento de la inmigración, basado en las demandas de mano de obra, se cierra en paralelo a la crisis económica iniciada en el año 2008. Será entonces cuando la política migratoria dará un giro proteccionista y, en muchas ocasiones, se pondrá a la defensiva: del mercado de trabajo, de las fronteras y del gasto social. La crisis económica ha sido la excusa para recortar el presupuesto destinado a la política migratoria (la eliminación del "Fondo" representa el ejemplo más claro) estrangulando iniciativas en el ámbito de la integración social. Es bastante probable que las buenas intenciones del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 relativas a la inclusión de los ciudadanos queden truncadas por el aumento de las desigualdades y el recorte en los derechos sociales.

¹⁰ El informe completo puede ser consultado en: http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/Doc_Nx_7_INFORME_SEGUIMIENTO_RD_1192-2012x_de_3_de_agosto.pdf

La crisis ha provocado un descenso de los flujos migratorios, descensos que los responsables de las políticas migratorias han interpretado como eficacia en la lucha contra la inmigración irregular. Pero, la crisis económica no es la responsable de la tendencia restrictiva de la política migratoria ni de los recortes en los derechos sociales adquiridos (sanidad y competencias de las corporaciones locales, son dos ejemplos de ello), ésta es una decisión política plasmada en la legislación y que sigue la tendencia común al resto de países de la Unión Europea.

7. Referencias bibliográficas

- AGRELA, B. (2002): "La política de inmigración en España: reflexiones sobre la emergencia del discurso de la diferencia cultural". *Migraciones Internacionales*, vol. 1, nº 2, pp. 93-121.
- AJA, E.; ARANGO, J. Y OLIVER, A. (dir.) (2011): *Inmigración y crisis económica. Impactos actuales y perspectivas de futuro. Anuario de la Inmigración en España*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- BALCH, A. y CARRASCO, C. (2011): "¿Cerrando el grifo?, la experiencia de los principales órganos de gestión migratoria en Reino Unido y España durante la recesión". *Revista Migraciones*, nº 30, pp. 199-214.
- BANCO DE ESPAÑA, (2012): *Boletín Estadístico. Principales indicadores económicos*. Madrid: Banco de España.
- BOUTANG, M. y PAPADEMETRIUOU, D. (1994): "Typology, evolution and performance of the main migratory systems", en *Migration and Development, a new partnership for co-operation*, pp. 21-41. París: OCDE.
- CARRASCO, C. y GARCÍA SERRANO, C. (2012): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2011*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, nº 28. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA, (2013): *Informe sobre la vulnerabilidad social 2011-2012*. Madrid: Cruz Roja Española.
- FERNÁNDEZ SUÁREZ, B. (2010): *Políticas migratorias comparadas en el Sur de Europa: lecciones cruzadas entre España y Portugal*. Madrid: Fundación Alternativas.
- FREEMAN, G. (1995): "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", en *International Migration Review*, vol. 29 nº 4, pp. 881-902.
- FISI (2013): *Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España*, (en línea). http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/INFORME_ESTADO_SITUACION_2013_6_noviembre_2013.pdf, acceso 5 de marzo de 2014.
- GUIRAUDON, V. (2008): "Contratos de integración para inmigrantes: tendencias comunes y diferencias en la experiencia europea". *ARI*, nº 43. Real Instituto Elcano.
- INE Encuesta de Condiciones de Vida (2012): Madrid: Instituto Nacional de Estadística (en línea). <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?jsessionid=9A187E0AFD38CB1DA6C1310DAE41FC8F.ja03?type=pcaxis&path=%2Ft25%2Fp453&file=inebase&L=0>, acceso 5 marzo de 2014.
- INE (2009): *España en cifras*, (en línea).

http://www.ine.es/ss/Satellite?c=INEPublicacion_C&cid=1259924856416&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&L=es_ES&p=1254735110672¶m1=PYSDetalleGratuitas, acceso 2 de febrero de 2014.

- INE (2014): *Estadística de Migraciones*, (en línea).
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp277&file=inebase&L=0>, acceso 2 de febrero de 2014.
- IZQUIERDO, A. (2008): “En la antesala de la recesión: inmigración y modelo migratorio”, en Izquierdo, A. (coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, pp. 17-75. Madrid: Fundación FOESSA.
- y LEÓN-ALFONSO, S. (2008): “La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel”. *Política y Sociedad*, vol. 45, nº 1, pp. 11-39.
- LAPARRA, M. y MARTÍNEZ DE LIZARRONDO, A. (2008): “Las políticas de integración social de inmigrantes en España”, en A. Izquierdo (Coord.), *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, pp. 292-324. Madrid: Fundación FOESSA.
- LASHERAS, R. Y ZUGASTI, N. (2010): “La crisis y el proceso migratorio”, en M. Laparra, y B. Pérez. (Coord.), *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, pp. 261-321. Madrid: Fundación FOESSA.
- LÓPEZ-SALA, A. (2013): “Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008-2011)”, *Migraciones Internacionales*, vol. 7, 2, pp. 39-69.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN, (2011): *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI)*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, (2012): *Lucha contra la inmigración irregular. Balance 2012*, (en línea).
<http://www.interior.gob.es/documents/10180/1208797/Balance+2012+de+la+lucha+contra+la+inmigraci%C3%B3n+irregular.pdf/94316449-f4d7-467a-84d5-3b192d1d9bc8>, acceso 10 de enero de 2014.
- OLESTI, A. (2012): “La normativa y las políticas de la Unión Europea durante 2010 y el primer semestre de 2011”, en *Anuario de la inmigración en España: edición 2011: la hora de la integración*, Eliseo Aja, Joaquín Arango y Josep Oliver (Dir.). Barcelona: CIDOB.
- RED EUROPEA DE MIGRACIÓN (2012): *Informe anual de estadísticas de migración y protección internacional. España 2009*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración.
- RELAÑO, E. (2004): “Los continuos cambios de la política de inmigración en España”. *Migraciones Internacionales*, vol. 2, 3, pp. 110-141.
- SÁNCHEZ, B. (2011): “La política migratoria en España. Un análisis de largo plazo”. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, monográfico nº 1, pp. 243-268.
- SOLANES, A. (2008): “Inmigración, derechos y exclusión”, en *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*, Izquierdo, A. (Coord.). Colección de Estudios, Fundación FOESSA, pp. 79-151.
- TRIANDAFYLLIDOU, A. (2010): “Control de la inmigración en el sur de Europa (1ª parte): estrategias de “cerco” (fencing)”. *ARI*, nº 7, Real Instituto el Cano.



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



Caritas