



Inmigración: retos pendientes

Ana Ortiz

Análisis nº 9087

21 de diciembre de 2011

Inmigración y nuevo gobierno: un reto interesante

A lo largo de los últimos años hemos desgranado en estas páginas los pormenores de la política de inmigración desarrollada por el ex presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero. Más que política migratoria, se podría hablar sin temor a equivocarnos de *ocurrencias migratorias*, en plena consonancia con la manera de gobernar España que ha tenido el ex presidente socialista durante los siete años que ha estado al frente de nuestro país, en este y en otros tantos asuntos.

En el punto de partida de una nueva etapa no está de más hacer balance de resultados obtenidos en este ámbito, qué es lo que se encontró al llegar el gobierno socialista, qué se ha hecho en estos años bajo su mandato y qué medidas proponemos al nuevo gobierno presidido por Mariano Rajoy. Siempre partiendo de una base común: la inmigración es un tema demasiado serio como para tomárselo a broma o actuar con la frivolidad con la que se ha conducido el ejecutivo saliente. Los inmigrantes, son ante todo, personas valientes que un día

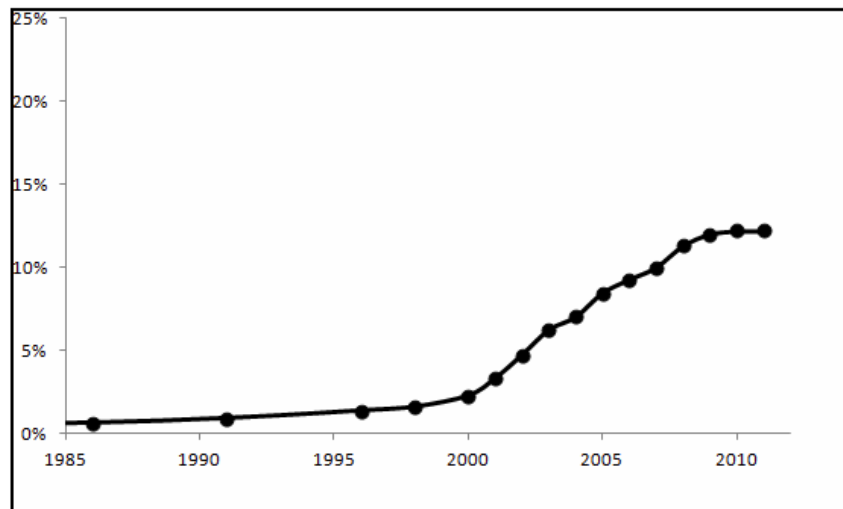
decidieron comenzar una nueva andadura en otro lugar.

Los años cruciales

España comienza a tener cierta relevancia a finales del siglo XX y comienzos del presente, concretamente entre 1999 y 2009, para mantenerse y

El primer aspecto que hay que tomar en consideración es que el fenómeno inmigratorio en decrecer sensiblemente desde la fecha señalada hasta nuestros días, tal y como se puede apreciar en los gráficos siguientes:

Evolución de la población extranjera en España entre 1986 y 2011



Fuente INE

Población extranjera en España entre 1981 y 2011 (en términos porcentuales)

Población extranjera en España ¹		
Año	Extranjeros censados	% total
1981	198.042	0,52%
1986	241.971	0,63%
1991	360.655	0,91%
1996	542.314	1,37%
1998	637.085	1,60%
2000	923.879	2,28%
2001	1.370.657	3,33%
2002	1.977.946	4,73%
2003	2.664.168	6,24%
2004	3.034.326	7,02%
2005	3.730.610	8,46%
2006	4.144.166	9,27%
2007	4.519.554	10,0%
2008	5.220.600	11,3%
2009	5.598.691	12,0%
2010	5.747.734	12,2%
2011	5.730.667	12,2%

La explicación es sencilla: el fenómeno de la inmigración en España coincide con los años de bonanza económica y la consiguiente demanda de mano de obra frenada drásticamente por la crisis económica que empieza a ser palpable desde comienzos de 2008. Este factor propiciado entre otros factores por treinta años de democracia –en los que España entra a formar parte de la UE- y ligado a una óptima política exterior generada entre 1996 y 2004, hacen del nuestro un país atractivo a los ojos del mundo, no solo entre los desarrollados, sino también en los que están en vías de ello: para nuestros hermanos naturales (Iberoamérica) nuestros vecinos (Marruecos principalmente) y aquellos que ven en España un ejemplo de que a pesar de las dificultades, España es un ejemplo de Transición política y

económica (países del Este de Europa).

Un modelo de desarrollo que se forja gracias a la decisión de los españoles generada por tres acciones realizadas por tres presidentes: Adolfo Suárez, que encaró la Transición política, Felipe González, que se ocupó de la Transición Social y José María Aznar, que lideró la Transición Económica además de colocar a España en los circuitos de decisión en el tablero de la política internacional, tanto europea como norteamericana e iberoamericana. Un modelo que fue desmoronándose por la acción de un cuarto presidente: José Luis Rodríguez Zapatero, que olvidó aquello de que los experimentos mejor con gaseosa. Tal y como dijo el ex presidente del Congreso de los Diputados, José Bono,

esperamos que la Historia coloque al ex presidente del Gobierno en el lugar que le corresponde.

A estos factores hay que añadirle otro especialmente importante: la llegada de inmigrantes a España ha sido posible gracias a un régimen migratorio muy liberal, donde la irregularidad ha jugado un papel esencial, fomentada por leyes y mecanismos de regularización centrados en la primera parte del proceso (la llegada) en detrimento de mecanismos de regularización de estada e integración, actuaciones que el gobierno socialista ha dejado al albur de los gobiernos autonómicos y locales, con las connotaciones de desigualdad que ello comporta, tanto para los nuevos vecinos como para los nacionales.

Desde que en España comienza a sentirse un volumen apreciable de inmigrantes, tal y como se ha señalado gráficamente, todas las grandes decisiones se han tomado al amparo normativo elaborado por socialistas y nacionalistas. El primer ejemplo lo tenemos en la Ley 4/2000 aprobada a finales de 1999. Si bien estaba gobernando el Partido Popular, en el momento de la aprobación carecía de mayoría en el Congreso. La unión entre socialistas y convergentes propició una legislación que aunque finalmente fue reformada por los populares en cuanto obtuvieron mayoría absoluta, la Ley siguió

conservando los elementos más divergentes de las normativas europeas y el aval sancionador de las sentencias del Tribunal Constitucional encaminadas a aumentar los derechos de los extranjeros, con independencia de su situación legal o las consecuencias que estas decisiones tendrían sobre el conjunto de la sociedad y economía española.

El Tribunal Constitucional respaldó aspectos que se habían elevado a su consulta, tales como el acceso de los inmigrantes irregulares a la Educación y la Sanidad públicas; la sanción legal del deber de inscribir en el padrón a los que no tienen permiso de residencia. Tampoco facilitó la reforma de los procedimientos de expulsión de los que entran en situación irregular o permanecen en ella una vez terminado el permiso de residencia, ni tampoco un tratamiento legal más razonable para los menores extranjeros no acompañados. Ni tan siquiera el proceso de arraigo, que fue desarrollado en el Reglamento aprobado en 2004 por el gobierno socialista de Zapatero, que facilita la regularización individualizada, así como los mecanismos de llegada legal a España, basados en el contingente anual y el llamado régimen general.

El siguiente paso destacable fue el Reglamento de Extranjería de 2004 aprobado bajo la tutela del ex presidente Zapatero. Su finalidad consistía

fundamentalmente en llevar a cabo un proceso de regularización extraordinario, o *proceso de normalización* que culminó en mayo de 2005, con la pretensión de “poner el contador a cero”: reducir o vaciar la bolsa de irregulares antes de volver a vigilar los procesos de llegada, que como se ha mencionado, siguen siendo, en su mayoría, muy irregulares. Este proceso de normalización fue conocido por la opinión pública como proceso de *Efecto Llamada*, sobre todo porque la reforma se anunció... ¡con un año de antelación!

Por aquél entonces, el Partido Popular fue el único partido del arco parlamentario que mostró su discrepancia sobre la oportunidad de realizar un proceso extraordinario de regularización por los efectos indeseados que suele llevar aparejados. Además del conocido *Efecto Llamada* o *Efecto Caldera* (en honor del ministro de Inmigración Jesús Caldera que fue quien lo lideró) este proceso trajo consigo el desprestigio del sistema legal de regulación de los flujos migratorios que invita a su conculcación y demostró su falta de eficacia para conseguir el presunto objetivo de facilitar que aflorara la economía irregular. Fuera de España tampoco gustó nada este procedimiento. Algunos destacados dirigentes europeos como Nicolás Sarkozy expresaron su oposición a la oportunidad de la

regularización, dado que dificultaba todavía más el difícil control de flujos migratorios dentro del espacio Schengen.

Una de las últimas reformas reseñables fue la efectuada en 2009 durante la primera parte de la segunda legislatura gobernada por Zapatero, reforma que como calificó el que fuera consejero de Inmigración de la Comunidad de Madrid por aquellas fechas, Javier Fernández- Lasquetty “*se trata de una mala reforma de una mala Ley porque no resuelve los verdaderos problemas que teníamos. No mejora lo que funcionaba mal y estropea algunas cosas que iban bien*” (1).

Dos aspectos destacables de esta reforma: acentúa la diversidad de fórmulas de llegada, residencia e integración de los inmigrantes tantas veces como Comunidades Autónomas existen. El que fuera titular de inmigración del gobierno de España, Celestino Corbacho, aseguró que la Ley “*amplia y reconoce a las autoridades que deben hacerlo posible porque consolida las capacidades reconocidas a las autonomías*”. El gobierno socialista aseguraba que la nueva normativa eliminaba “*elementos que discriminan a los extranjeros y ha incorporado la perspectiva de la integración*”. A día de hoy el resultado es que se acentuó el cariz intervencionista del Estado en cuestiones de permisos de trabajo, incluso para los que

trabajan por cuenta propia y desean moverse de Comunidad Autónoma, organización de contingentes de empleados y permisos de residencia, acentuados por el capricho del responsable autonómico de turno.

Al margen de estas tres normativas, es cierto que el Partido Popular efectuó algunas reformas parciales en los años 2000 y 2003, pero sin la capacidad de maniobra deseable, puesto que aquellas cuestiones que convenía darle una segunda vuelta de tuerca fueron avaladas por el Tribunal Constitucional, como se ha señalado anteriormente.

Lo que se encontró Zapatero en 2004

El panorama en materia de inmigración que se encontró el ex presidente Zapatero cuando asumió la responsabilidad de gobernar en 2004 puede

resumirse en dos ideas: acciones encaminadas a la lucha contra el fraude inmigratorio y una considerable mejora en la situación económica, especialmente, en el campo del empleo, situación de la que se beneficiaron casi la mitad de los inmigrantes que llegaron a España en aquellos años.

Durante los dos sucesivos gobiernos presididos por José María Aznar se multiplicó por siete la desarticulación de redes de traficantes de personas, se multiplicó por cinco el número de plazas en centros de internamiento de inmigrantes, se llegó a 1,6 millones de extranjeros residentes y tres millones de extranjeros empadronados. Obsérvese el cuadro adjunto de la siguiente página, que refleja estos datos (2):

Evolución y algunas actuaciones en inmigración en España entre 1996 y 2004

INDICADOR	1996	2004	FUENTE
Extranjeros residentes	449.773	1.647.011 ⁽¹⁾	MIN
Extranjeros no comunitarios residentes	205.047	1.074.895 ⁽¹⁾	MIN
Extranjeros comunitarios residentes	244.726	572.116 ⁽¹⁾	MIN
Extranjeros empadronados	542.314 ⁽²⁾	3.034.326 ⁽¹⁾	INE
Número de solicitudes de la nacionalidad española	12.675	63.405 ⁽³⁾	MJU
Número de extranjeros que adquirieron la nacionalidad española	6.751	38.335 ⁽³⁾	MJU
Nº de plazas en centros de internamiento de inmigrantes	552	2.622 ⁽¹⁾	MIN
Nº de plazas en centros de atención a refugiados	396	764 ⁽¹⁾	IMSERSO
Redes desarticuladas de traficantes de personas	100 ⁽⁴⁾	677 ⁽⁴⁾	MIN
Convenios internacionales relativos a control de flujos migratorios y readmisión de nacionales	3	25	MIN

Fuente: Faes "Los indicadores del cambio"

En cuanto al empleo, Zapatero se encontró con que los dos sucesivos gobiernos del Partido Popular contribuyeron a aumentar el número de ocupados, que pasó de 12,6 millones de personas a 17,6 millones. La tasa de paro pasó del 22,8% de la población activa al 11,5%. Los asalariados con empleo indefinido crecieron un 58%. El número de mujeres ocupadas también creció en un 58%, y las que tenían empleo indefinido un 85%. El número de

jornadas de trabajo perdidas por huelga se redujo a la mitad.

¿Cómo afectó esta situación a los inmigrantes? Sirva como ejemplo un indicador que reconoce la propia Oficina del Presidente Zapatero en 2005: entre el año 2000 y 2005, el 50% del empleo que se creó en España fue inmigrante. Según la EPA, de los 2,63 millones de puestos de trabajo creados entre 2001 y 2005, 1,32 millones fueron ocupados por inmigrantes. Miguel Sebastián,

que en 2004 se ocupaba de la Oficina Económica del ex presidente Zapatero (3), aseguró que durante el período señalado el efecto de la inmigración tasas de empleo seis puntos porcentuales superiores a las de los nativos. Véase su explicación gráfica:

sobre la tasa de empleo fue positivo y creciente debido a que los inmigrantes presentaron unas

Indicadores de la evolución del empleo entre 1996 y 2004

INDICADOR	1996	2004	FUENTE
Población activa (miles de personas)	16.300,4	19.887,5	INE (EPA)
Tasa de actividad (% de la población mayor de 16 años)	51,0	55,9	INE (EPA)
Mujeres activas (miles de personas)	6.229,8	8.125,9	INE (EPA)
Ocupados (miles de personas)	12.590,0	17.600,4	INE (EPA)
Número de ocupados por hogar	1,29	1,56	INE (EPA)
Asalariados con empleo indefinido (miles de personas)	6.227,9	9.828,0	INE (EPA)
Mujeres ocupadas (miles de personas)	4.335,2	6.847,4	INE (EPA)
Jóvenes ocupados (hasta 25 años) (miles de personas)	1.508,4	1.831,2	INE (EPA)
Parados (miles de personas)	3.710,4	2.287,2	INE (EPA)
Parados de larga duración (más de 1 año) (miles de personas)	2.082,4	814,2	INE (EPA)
Mujeres paradas (miles de personas)	1.894,6	1.278,5	INE (EPA)
Tasa paro (% población activa)	22,8	11,5	INE (EPA)
Tasa paro jóvenes (% población activa)	42,4	22,8	INE (EPA)
Tasa paro mujeres (% población activa)	30,4	15,7	INE (EPA)
Jornada efectiva media (nº de horas/mes)	143,0	143,7	INE (ECL y ES)
Nº. de horas extraordinarias por trabajador y mes	1,1	0,8	INE (ECL y ES)
Nº. de hogares con al menos un individuo activo (miles)	7.951,3	10.574,5	INE (EPA)
Tasa de temporalidad en el empleo (% asalariados)	34,6	31,6	INE (EPA)
Jóvenes (hasta 25) asalariados con contrato indefinido (miles)	305,0	589,3	INE (EPA)
Mujeres asalariadas con contrato indefinido (miles)	2.070,1	3.831,6	INE (EPA)
Nº. de trabajadores autónomos (miles)	2.296,7	2.805,6 (1)	MTAS
Jornadas de trabajo perdidas por huelga (miles)	1.442,9	789,0 (2)	MTAS

Fuente: Faes “Los indicadores del cambio”

Algunas propuestas para el nuevo gobierno

por analizar el complejo fenómeno de la inmigración en España, aunque nuestro foco de atención ha salido fuera de nuestras fronteras en suficientes ocasiones para constatar una primera premisa que sugerimos tener siempre presente: la inmigración no es un fenómeno aislado de cada país, aunque afecte directamente a los que son la puerta de entrada a un entorno que ofrece mejores condiciones de vida (caso de España, Italia o Grecia de cara al resto de la UE) o Estados Unidos, donde la frontera natural que constituye Río Grande abre un mundo de oportunidades.

Este es el primer factor sobre el que los gobernantes deberían armar una política de inmigración transversal, no solo nacional, sino internacional en el caso de los miembros de la Unión Europea. Uno de los grandes errores sobre el que tendrá que trabajar el gobierno de Mariano Rajoy es recuperar un papel proactivo y protagonista en esta materia en el entorno europeo. La propuesta del nuevo presidente del gobierno de dotar de un perfil económico a las relaciones exteriores presenta un escenario inmejorable para abordar los asuntos migratorios.

España deberá tener una actitud proactiva sobre política de inmigración en Europa. Somos los primeros interesados

Comenzábamos estas líneas subrayando el interés del GEES

en que las cosas se hagan ordenadamente, en plazos, tiempos y oportunidades de acuerdo a un plan de acción que se sustente sobre el reconocimiento de los valores que han permitido que Europa ofrezca a sus ciudadanos oportunidades de vida en libertad. A pesar de las dificultades por las que atraviesa el Viejo Continente, Europa sigue siendo un referente para el mundo y los europeos tenemos que comenzar a crearlo.

El delicado momento actual puede brindar una oportunidad para olvidarnos de experimentos fallidos como el multiculturalismo y dar forma a la diversidad cultural, donde el individuo prima sobre el colectivo, donde el inmigrante cuenta con los mismos derechos y obligaciones que los nacionales, donde unos y otros debemos asumir un compromiso de convivencia basados en la integración de aquello que nos une y nos ha hecho crecer como civilización. Se trata de fomentar valores de igualdad entre hombre y mujer, sin distinción de credo, fomentado todo aquello que nos enriquece y nos dignifica en detrimento de costumbres, valores y conductas que nos denigran.

Este Plan de Inmigración que proponemos debería contemplar dos aspectos: por un lado aquellos inmigrantes que ya

son parte de nuestra sociedad. Nos referimos especialmente a la segunda generación. En paralelo, organizar la llegada, estadia e integración de los que llegan. Tanto en un supuesto como en otro, la educación desempeña una labor fundamental. Integración en idioma y valores, en derechos y deberes, en el respeto y cuidado de la libertad individual.

El plan educativo debe orientarse también hacia el empleo porque ésta es sin duda, la mejor política social que se puede ofrecer a cualquier ciudadano con independencia de su origen. La Comunidad de Madrid ya ha dado un paso en ese camino unificado las competencias de educación y empleo en una misma y parece que está dando buenos resultados.

Este Plan de Integración no está completo si los nacionales no asumimos nuestra parte de responsabilidad. Tenemos la obligación de implicarnos si queremos ganar todos.

En el aspecto económico y por qué no, en el plano institucional también, es capital revisar todas aquellas partidas presupuestarias destinadas a la cooperación con otros países vinculando la ayuda al desarrollo a la implicación real de los países que la reciben a encaminar sus pasos al desarrollo económico, político, social, institucional y jurídico de sus países. No se puede seguir derrochando

dinero a manos llenas sin contrapartida alguna y qué mejor recompensa que contribuir a que los países de nuestro entorno se desarrollen.

Y hablando de países de nuestro entorno, España debe seguir fomentando en el norte de África e Iberoamérica la posición privilegiada de interlocución con el resto de países europeos mediante convenios de colaboración y desarrollo de oportunidades empresariales en dichos países. No olvidemos que Iberoamérica se encuentra en pleno desarrollo o que en el año que comienza Marruecos puede ser pieza clave en el tablero cuando se produzca el desarme arancelario entre Marruecos y la Unión Europea que derivará en una especie de ampliación del espacio económico europeo. Este factor puede ser letal para las economías de Ceuta y Melilla, sin ir más lejos.

España debe trabajar en el fomento de seguridad jurídica y el fomento de la democracia de los países donde nuestras empresas tienen intereses (Telefónica, Repsol, etc.), así como fomentar la implantación de otras nuevas, de manera que el atractivo de invertir en otros lugares repercuta asimismo en el deseable desarrollo de aquellos países, como se ha mencionado.

Por último, España no puede descuidar la seguridad de sus fronteras en lugares tan vulnerables como Ceuta y Melilla, dos ciudades que son tan

españolas como Oviedo o Alicante. La relación con nuestros vecinos debe ser fluida, cordial a la vez que firme. España debe trasladar este particular a la mesa de negociación europea y conseguir que nuestros socios se sumen a este proyecto porque a ellos también les beneficia.

España se encuentra en estos momentos antes un reto

complejo pero no imposible. Su éxito dependerá en buena medida del trabajo que desarrolle el nuevo equipo de gobierno que lidera Mariano Rajoy. Los españoles- tanto los nacionales como los que llegan- tenemos la obligación de sumarnos a este apasionante proyecto si queremos que el futuro sea nuestro.

Referencias

1.- Ley de extranjería: "Una mala reforma de una mala Ley":

[http://www.gees.org/articulos/ley de extranjeria una mala reforma de una mala ley y 7460](http://www.gees.org/articulos/ley_de_extranjeria_una_mala_reforma_de_una_mala_le_y_7460)

2.- Los indicadores del cambio: España 1996-2004:

[http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/734/00241-00 - _los indicadores del cambio nueva edicion.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/734/00241-00_-_los_indicadores_del_cambio_nueva_edicion.pdf)

3.- Inmigración y Economía Española: 1996-2006:

[http://www.redri.org/new/images/archivos/2006-11-15 msebastian apie-inmigracin y ec espaola 1996-2006.pdf](http://www.redri.org/new/images/archivos/2006-11-15_msebastian_apie-inmigracin_y_ec_espaola_1996-2006.pdf)