

**Joaquín Arango**

Catedrático de Sociología de la Universidad  
Complutense de Madrid

# DESPUÉS DEL GRAN *BOOM* La inmigración en la bisagra del cambio

1. Introducción.
2. El *boom* inmigratorio.
3. Del *boom* a la crisis: la inmigración en la encrucijada.
4. Crisis económica e inmigración: desempleo y disminución de entradas.
5. ¿Ha cambiado la política de inmigración? Indicios y realidades.
6. La Directiva del Retorno.
7. El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.
8. La reforma de la Ley de Extranjería.
9. La extensión del derecho de voto a los inmigrantes no comunitarios.
10. Conclusiones.

El capítulo analiza los principales cambios que la crisis económica internacional está suponiendo para la inmigración en España.

## RESUMEN

Tras comparar los vaticinios que se hicieron al inicio de 2008 con lo ocurrido durante ese año y el siguiente, sostiene que los cambios han afectado más a los hechos que a las políticas de inmigración. El fuerte aumento de la tasa de desempleo entre los inmigrantes y la reducción de los flujos de entrada han sido los cambios más notorios e influyentes. Los largos meses que mediaron entre el inicio de la crisis y la atenuación de los flujos han contribuido decisivamente a la magnitud del desempleo. Por el contrario, a pesar de algunos indicios en contrario, a los que el artículo pasa revista, y que incluyen la posición adoptada por el gobierno en relación con la llamada Directiva del Retorno y el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, no se han modificado sustancialmente los ejes fundamentales de la política de inmigración. La mejor prueba de ello es el tenor de la reforma de la legislación de extranjería en curso.

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante cerca de diez años, desde finales del siglo xx hasta 2008, el número de inmigrantes establecidos en España ha experimentado un espectacular crecimiento,

pasando de menos de un millón a más de cinco y medio, sin contar a los que han adquirido la nacionalidad española. Ello ha situado a España entre los diez primeros países del mundo por el volumen de la población inmigrada.

En no pocos de esos años, España ha sido el país de la Unión Europea que más inmigrantes recibía, y el tercero del mundo en números absolutos, tras Estados Unidos y la Federación Rusa. Sólo en 2007, el año de mayor crecimiento de la inmigración, el número de los venidos de fuera aumentó en 957.000. Es posible que en ello pesara el empadronamiento de ciudadanos rumanos y búlgaros que ya vivían en España y que lograron el permiso de residencia por la incorporación de sus países a la UE, pero en años anteriores, sin esa circunstancia, el incremento ya había sido de gran magnitud. En ese año 2007 los inmigrantes establecidos en España enviaron a sus países 8.135 millones de euros, lo que situaba a España en el tercer lugar entre los países emisores de remesas, tras Estados Unidos y Arabia Saudí. Tan rápido y caudaloso crecimiento ha constituido, sin duda, el rasgo más destacado del fenómeno migratorio en España. Junto con alguna de las características que ha revestido, ha convertido al caso español en uno de los que más interesan a estudiosos del fenómeno migratorio y a responsables políticos en la materia.<sup>1</sup>

Si el caso español ha atraído atención internacional ha sido ante todo por el espectacular crecimiento registrado, pero no sólo por él. También ha despertado interés la recepción sosegada que le ha acompañado y el hecho de que las políticas de inmigración practicadas, al menos desde 2004, no sólo no participaran de la acusada deriva europea hacia el endurecimiento y la restricción, sino al contrario. Ese tenor un tanto contracorriente, y en particular alguna de las medidas en las que se ha plasmado, fue objeto de crítica en algunos países europeos, mientras que suscitaban interés y admiración en otras latitudes. Entre las criticadas se llevó la palma la regularización de 2005. Las que han sido objeto de elogio van desde la ampliación de vías lega-

<sup>1</sup> Algunas secciones de una versión anterior de este artículo fueron publicadas como contribución del autor al Informe sobre la Democracia en España 2009 que edita la Fundación Alternativas.

les para el acceso al mercado de trabajo hasta el enfoque integral aplicado a la política de cooperación internacional con países del África noroccidental, pasando por los programas de trabajadores migrantes temporales y también por la citada regularización de 2005.

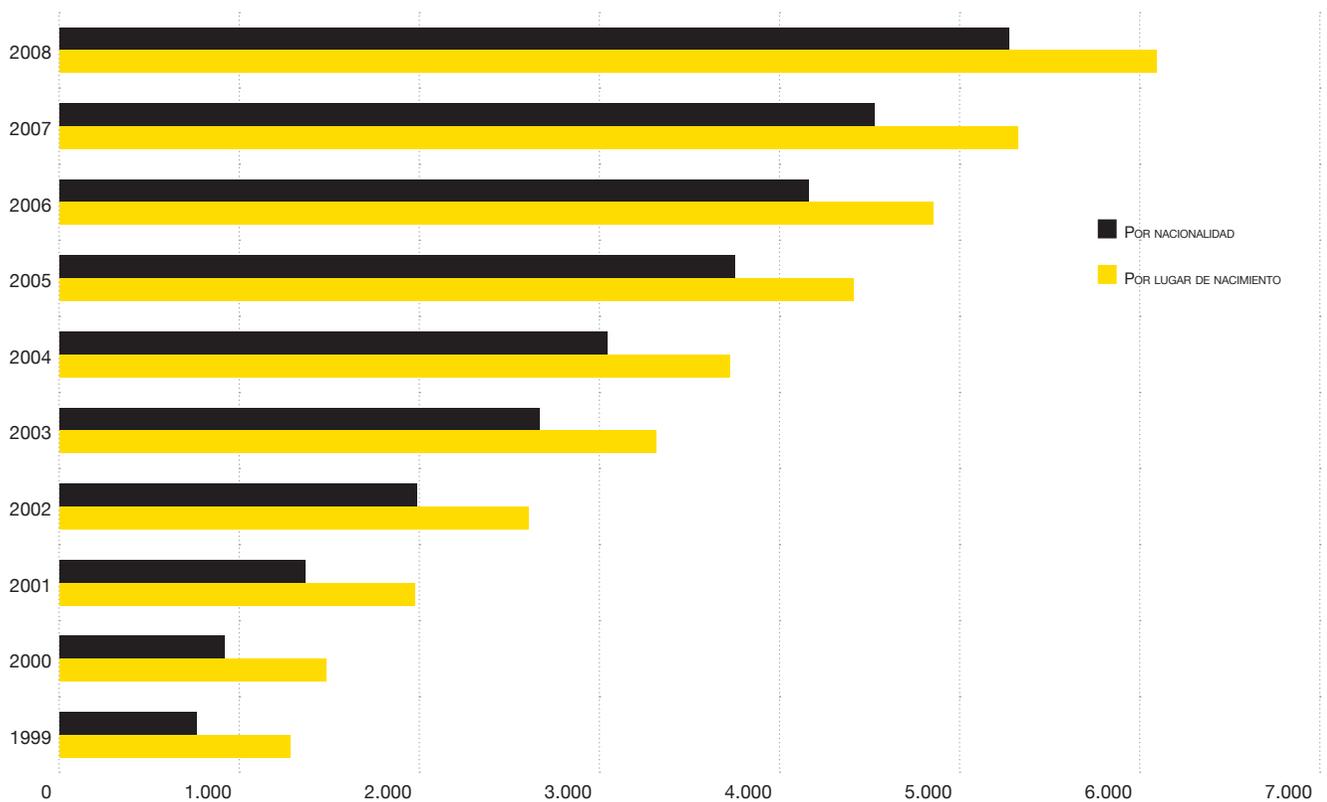
A lo largo de este excepcional período, y sobre todo en su parte final, a medida que pasaban los años y se mantenía o incluso aumentaba el caudal de los flujos, la pregunta acerca de qué ocurriría cuando las vacas gordas dejaran paso a las flacas se hizo cada vez más frecuente. Pues bien, cuando estas líneas se escriben y la crisis lleva más de dos años con nosotros, esa pregunta empieza a tener respuesta, pero aún no una respuesta definitiva. Ciertamente, como cabía esperar, la inmigración no ha sido inmune a la recesión. Por el contrario, en las postrimerías de 2009 los efectos siguen siendo considerables. Pero aún no es posible un diagnóstico completo de los impactos de la misma, y menos aún de la huella que dejarán para el futuro. Algunos impactos son claramente visibles, otros permanecen en la penumbra. Algunas de las expectativas que se formularon al inicio de la crisis se han materializado, sobre todo las relativas al desempleo y a la desaceleración de los flujos, aunque esta última con un notable retraso temporal. Otras han sido desmentidas por la realidad o se han verificado en menor medida de la pronosticada.

Lo que parece claro es que la *década prodigiosa* de la inmigración en España ha terminado, y que la formidable crisis iniciada en el verano de 2007 va a suponer una divisoria de aguas, un punto de inflexión, en la historia de España como país de inmigración. Pero la magnitud del cambio y su factura final son aún desconocidas. Los años 2008 y 2009 están siendo años de transición entre un período excepcional que ha llegado a su fin y otro cuya fisonomía aún no percibimos con nitidez. De lo ocurrido en ese período de cambio, aún incompleto, se ocupan las páginas que siguen.

## 2. EL BOOM INMIGRATORIO

Durante cerca de diez años España ha conocido una verdadera explosión migratoria. Lo ocurrido en estos años

GRÁFICO 1. Evolución del número de extranjeros empadronados (1999-2008)



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Observatorio Permanente de la Inmigración.

ha contrastado nítidamente con lo acaecido en el período anterior. Vista desde esta atalaya, la corta historia de la inmigración en España muestra dos fases nítidamente diferenciadas. La primera, de crecimiento gradual y moderado, cubre aproximadamente los dos primeros decenios de la conversión de España en país de inmigración, de alguna fecha cercana a 1980 a otra próxima al final del siglo xx. A su término, el número de los inmigrantes no superaba el millón, equivalente al 2,5% de la población total. Los impactos de la inmigración eran limitados, por lo que ésta no ocupaba un lugar destacado en las agendas políticas y sociales. El régimen migratorio español podía definirse como de baja presión (Arango, 1999). Aunque en aumento, hasta fines de la década de 1990 las cifras eran modestas. De hecho, en el influyente informe de una subcomisión parlamentaria aprobado en 1998 se decía que «la proporción de inmigrantes que viven en España [...] depara cifras muy diferentes de las que se encuentran en países de nuestro

entorno, lo que permite encarar el futuro de la inmigración sin las presiones que algunas regiones europeas están soportando» (Congreso de los Diputados, 1998: 17). Nadie pudo prever en ese momento la tan inusitada como vigorosa y sostenida aceleración de los flujos que tendría lugar precisamente a partir de entonces.

El crecimiento español no ha constituido un caso único: Irlanda y Chipre, países de menor tamaño que, no casualmente, también conocieron *booms* inmobiliarios, experimentaron en algunos años tasas de inmigración comparables. Italia y el Reino Unido también han conocido niveles altos en algunos años. Pero ninguno lo ha hecho en forma tan caudalosa o sostenida como España.

La explicación del rápido crecimiento de la población inmigrada en España se debe buscar en una compleja ecuación que comprende al menos el crecimiento sostenido de una

GRÁFICO 2. Saldo migratorio, países de la UE (1997-2008)



Fuente: Eurostat.

economía muy intensiva en trabajo, que ha creado cerca de siete millones de puestos de trabajo en el período considerado; una oferta nativa de fuerza de trabajo que sólo disminuye en forma acelerada, no obstante la reducción del desempleo y el aumento de la tasa de actividad de las mujeres, que determina que una considerable y creciente proporción de esos puestos de trabajo sea cubierta por personas venidas de fuera (Oliver, 2008) –de hecho, desde el año 2002, más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo son ocupados por inmigrantes–; y la especial fortaleza de los sectores ocupacionales más proclives al empleo de inmigrantes, como la construcción, el servicio doméstico, el cuidado de personas dependientes, la hostelería, la agricultura intensiva y la recogida de frutas y verduras.

La explosión inmigratoria ha recibido creciente atención en los medios de comunicación, a veces no exenta de cierto orgullo patriótico, al considerarla indicativa de un alto grado de prosperidad. Pero apenas ha sido objeto de debate en la arena política, más allá de crudas imputaciones al *efecto llamada* de la regularización de 2005.

### **3. DEL BOOM A LA CRISIS: LA INMIGRACIÓN EN LA ENCRUCIJADA**

Aunque la crisis financiera, y después económica, comenzó a mediados de 2007, sus efectos sobre la inmigración en España no se hicieron patentes hasta bastantes meses después, con la importante, aunque parcial, excepción del aumento del desempleo en el sector de la construcción. Ello no obstante, la conciencia de que el cambio era inminente ya se había instalado en la sociedad española a comienzos de 2008, en una atmósfera presidida por la incertidumbre. Varios indicios hacían pensar que 2008 iba a ser un año de cambio, y de cambio significativo, si no radical, en materia de inmigración. En primer lugar, los pronósticos cada vez más confirmados acerca de la extensión y gravedad de la recesión hacían augurar que ésta entrañaría el fin de un período que se había caracterizado por flujos extraordinariamente caudalosos y sostenidos. Cabía temer, además, que la crisis, y en especial el desempleo, pudieran contribuir a tensar el clima social que rodea a la inmigra-

ción; un clima que, a juzgar por algunos datos de encuesta, podía estar enrareciéndose. En tercer lugar, el destacado papel que el primer partido de la oposición había asignado a la inmigración en la campaña electoral del invierno de 2008, y los acerados tonos que habían presidido la confrontación en torno a la misma, apuntaban a la posible instalación en la vida política española de dos modelos de relación con la inmigración diametralmente opuestos, lo que amenazaba con conferir a la cuestión migratoria la condición de asunto divisorio, de línea de fractura, que reviste en algunos países europeos. Finalmente, algunas declaraciones iniciales del nuevo ministro de Trabajo e Inmigración, Celestino Corbacho, hasta entonces alcalde de un municipio con elevada proporción de inmigrantes, L'Hospitalet de Llobregat, generaron en no pocos observadores la impresión de que su designación entrañaba una voluntad de imprimir un giro a las políticas de inmigración.

Cabía esperar, pues, que la crisis económica, por su indudable impacto sobre la demanda de trabajo y el desempleo, redujera los flujos de entrada de inmigrantes, seguramente en medida considerable; y que estimulara los retornos, en medida incierta aunque seguramente limitada; que las vías para el acceso de inmigrantes al mercado de trabajo se estrecharan; que aumentara la politización de la *cuestión migratoria* y se agudizara la confrontación en torno a ella; y que las actitudes ciudadanas hacia la inmigración se tornaran más hoscas. De confirmarse esas previsiones, la crisis supondría un nítido punto de inflexión en la evolución del fenómeno inmigratorio en España. Conviene examinar hasta qué punto se han cumplido tales previsiones.

### **4. CRISIS ECONÓMICA E INMIGRACIÓN: DESEMPLEO Y DISMINUCIÓN DE ENTRADAS**

Tanto las experiencias pasadas como el sentido común abonaban el pronóstico de que las migraciones internacionales no iban a ser inmunes a la crisis. Y el pronóstico se ha cumplido en la mayor parte, si no en la totalidad, de los países que participan significativamente en ellas, tanto los de destino como los de origen. En los primeros desfallece la demanda de trabajo y crece el desempleo, si bien en

medida variable; en los segundos se reducen las posibilidades de buscar fortuna en el exterior y se contrae la recepción de remesas. Dos años largos tras el inicio de la crisis, la movilidad internacional sigue estando bajo el irresistible influjo de ésta (OCDE, 2009; Papademetriou y Terrazas, 2009; Awad, 2009).

Cabía pensar que tal impacto sería especialmente acusado en España, y ello por cuatro razones principales: por la especial gravedad que aquí revisten las crisis en términos de desempleo; por la excepcional intensidad de los flujos migratorios recibidos en años recientes y, consiguientemente, la alta proporción de inmigrantes con situaciones escasamente consolidadas; porque en España la inmigración es laboral en mayor medida que en la mayor parte de los países; y por el destacado peso que en el crecimiento de la economía y del empleo, incluido el empleo inmigrante, había tenido el sector de la construcción. En una economía tan intensiva en trabajo como la española, la drástica desaceleración del crecimiento debía inexorablemente traducirse en contracción de la demanda de trabajo y en elevación de la tasa de paro. Y en ambos planos, como la experiencia sugiere, los inmigrantes suelen encontrarse entre los primeros afectados.

Pues bien, el segundo impacto, el aumento del desempleo, se hizo visible en fecha temprana, en cuanto la crisis sacudió el sector de la construcción, uno de los que más empleo directo e indirecto creaba en España, tanto para trabajadores autóctonos como para los venidos de fuera. Para el tercer trimestre de 2008, según datos de la Encuesta de Población Activa, el número de inmigrantes desempleados había ya aumentado en 623.000, un incremento del 64% sobre el año anterior, alcanzando la ya preocupante cota del 17%. Marroquíes y rumanos eran los más fuertemente afectados por el paro. Desde entonces, la tasa de desempleo de los inmigrantes ha seguido creciendo a mayor ritmo que la de los españoles, a su vez la más abultada de Europa, con alguna excepción menor a orillas del Báltico.

Pero conviene añadir que el enorme incremento del desempleo ha resultado más del continuado crecimiento de la

población activa inmigrante que de la destrucción de puestos de trabajo ocupados por trabajadores foráneos. En efecto, los datos de la Encuesta de Población Activa para el cuarto trimestre de 2008 ponían de manifiesto que el número de puestos de trabajo ocupados por los venidos de fuera se mantenía, en términos agregados, en niveles semejantes al de inicios de 2008. Aún no se había producido destrucción neta de empleo inmigrante, a diferencia de lo ocurrido en el lado de los autóctonos. Por supuesto, ello era cierto sólo en términos netos. Se habían perdido muchos puestos de trabajo, especialmente masculinos y en la construcción, pero el balance se había visto compensado por la creación de otros, sobre todo femeninos, en los servicios.

El sorprendente resultado de conjunto del año 2008 en términos de ocupación fue tributario del aumento del número de ocupados extranjeros durante la primera parte del mismo. En el primer trimestre el número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social aún creció en 70.000, cifra similar a la de los mismos meses del año anterior, aunque se estuviera ralentizando el empleo de autónomos, quizás por deslizamiento al sector informal. Y la creación neta de empleo inmigrante aún se mantuvo durante los meses siguientes, si bien corriendo paralela al aumento del desempleo derivada del creciente número de activos. Según los datos de la EPA, los inmigrantes empleados habrían aumentado en un 6,8% en el primer semestre de 2008. Por su parte, el número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social era a 30 de junio un 4,6% superior al de un año antes. Otros sectores, especialmente la hostelería, debieron compensar la caída del empleo extranjero en la construcción.

En términos agregados, la recesión sólo se ha traducido en destrucción de empleo inmigrante a partir del segundo semestre de 2008, y especialmente a partir del mes de agosto, cuando se extendió a la hostelería y a la industria turística. Si se tiene en cuenta que la crisis venía abatiéndose sobre la economía española desde hacía más de un año, tan tardío impacto no puede dejar de parecer sorprendente. Sin embargo, la información disponible acerca de lo ocurrido en otros países revela que el carácter dife-

ruido del impacto dista de ser excepcional. Por ejemplo, en el conjunto del año fiscal 2008, Estados Unidos concedió la tarjeta verde de residente permanente a nada menos que 1.100.000 nuevos inmigrantes, una cifra similar a las de los años precedentes (Homeland Security, Annual Flow Report, marzo de 2009). En otros países parece haberse producido un *lag* temporal entre el inicio de la crisis y el grueso de sus impactos sobre la inmigración (OCDE, 2009).

En España el número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social empezó a descender significativamente desde octubre de 2008. En el último trimestre del año el número de extranjeros ocupados descendió en 61.000. El aumento simultáneo del número de activos en 95.000 elevó el número de parados nada menos que en 156.000. En consecuencia, el giro decisivo parece haberse producido en los meses finales de 2008, y haber alcanzado su punto álgido en los primeros meses de 2009. Las cifras de contratación en origen confirman el efecto diferido de la crisis: mientras que la disminución registrada en 2008 fue relativamente menor, al pasar de las aproximadamente 250.000 de 2007 a las 180.000 del año siguiente, en los nueve primeros meses de 2009 apenas han superado las 15.000. Por su parte, las autorizaciones de trabajo a extranjeros se redujeron en cerca de 50.000 en 2008, lo que confirma a la vez la desaceleración del crecimiento y su relativa modestia, decididamente inferior a la esperable.

Por lo que respecta a las autorizaciones por reagrupación familiar, se otorgaron 33.000 menos, aunque no está claro en qué medida ello se debió a una disminución de las solicitudes y en cuál a aumento de las denegaciones.

Al mantenimiento del nivel agregado de empleo inmigrante durante largos meses de crisis ha debido contribuir la mayor movilidad geográfica y la mayor empleabilidad de los trabajadores extranjeros, así como la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector informal. Una parte de la explicación seguramente reside en el hecho de que la economía sumergida aumenta con la crisis y se alimenta en buena medida de inmigrantes.

Como es bien sabido, la principal manifestación de la crisis en el terreno que nos ocupa es el espectacular aumento de la tasa de desempleo de los inmigrantes, que ha llegado a alcanzar el 28% a mediados de 2009. Este es también el hecho que más diferencia al caso español en el plano internacional. Que el vertiginoso incremento del desempleo conviviera durante no pocos meses con el mantenimiento del volumen agregado de empleo inmigrante constituye una aparente paradoja cuya explicación debe buscarse en el persistente aumento de la población activa de origen inmigrante. En el conjunto del año 2008 el número de activos extranjeros aumentó en la misma cifra que el de parados. En una pequeña parte, el aumento del número de activos se debió al hecho de que inmigrantes antes inactivos, en especial miembros de la familia, pasaran a activos, seguramente para compensar el desempleo de otros. Pero sobre todo se debe a que durante buena parte de 2008 siguieron viniendo inmigrantes en números elevados.

### **EN TÉRMINOS AGREGADOS, LA RECESIÓN SÓLO SE HA TRADUCIDO EN DESTRUCCIÓN DE EMPLEO INMIGRANTE A PARTIR DEL SEGUNDO SEMESTRE DE 2008, ESPECIALMENTE A PARTIR DEL MES DE AGOSTO**

El ritmo de entradas, y de aportación de activos, del primer semestre se mantuvo en los elevados valores de los años precedentes, a pesar de la intensidad de la crisis y del notable incremento del paro. Ello sugiere que la desaceleración de los flujos no comenzó hasta la segunda mitad de ese año. En virtud de ella, el aumento del volumen de la población inmigrada –330.000 para el conjunto del año, de acuerdo con los datos provisionales del INE–, aunque muy inferior al de los años precedentes, fue aún considerable, y desproporcionado para la intensidad de la crisis. Dado que no parece probable que se haya debido a falta de información acerca de los efectos de la crisis por parte de los inmigrantes, la explicación deberá buscarse, por una parte, en la relativa independencia de los flujos de reagrupación familiar, y por otra en posibles inercias. En todo

caso, ello pone de manifiesto que entre las oscilaciones de la coyuntura económica y la intensidad de los flujos hay menos automatismo del que se supone.

## EN EL CONJUNTO DEL AÑO 2008 EL NÚMERO DE ACTIVOS EXTRANJEROS AUMENTÓ EN LA MISMA CIFRA QUE EL DE PARADOS

El punto de inflexión entre el auge y la contracción no se produjo hasta el último trimestre de 2008, por lo que el año significativamente distinto a todos los anteriores no habrá sido 2008 sino 2009. La caída de las autorizaciones por razón de trabajo se produce en octubre de 2008, y en los primeros seis meses de 2009 registra un acusado descenso. Lo mismo parece ocurrir con el contingente y con los permisos de temporada, a salvo de que los datos más relevantes serán los del verano. Los permisos de residencia por reagrupación familiar también muestran una tendencia decreciente en la primera mitad de 2009, aunque menos abrupta. La afiliación de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social alcanzó su máximo en julio de 2008; desde entonces ha tendido a reducirse, aunque no acusadamente. Datos provisionales de la segunda mitad de 2009 hacen pensar que, finalmente, la estabilización del volumen de la población inmigrada que se venía pronosticando al calor de la crisis puede estarse produciendo. Así lo sugieren los datos del tercer trimestre de la Encuesta de Población Activa, que registra también un leve descenso en el volumen de la población activa de origen inmigrante. En la misma dirección van las estimaciones de la población actual que elabora el INE. El leve descenso en el volumen del stock que estas fuentes sugieren se debe sobre todo al componente latinoamericano. Por su parte, el leve incremento registrado en el número de residentes en situación legal, un 5%, también refleja la decidida tendencia a la estabilización. Lo mismo ocurre, en menor medida, con la ralentización del incremento de alumnos de origen inmigrante matriculados en establecimientos educativos.

No es posible determinar en qué medida el probable aumento de los retornos ha contribuido a la ralentización del

incremento neto de la población inmigrada. Al inicio de la crisis, la opinión internacional se mostraba dividida al respecto: había quienes pensaban que la crisis induciría a no pocos inmigrantes al retorno, mientras otros creían que el efecto sería magro. A finales de 2009 no es posible aclarar tal incógnita, porque, desgraciadamente, los retornos constituyen un área de penumbra estadística. Contabilizarlos es especialmente difícil, por la escasa huella que dejan los que no se acogen a programas públicos al efecto y por lo tardío de su detección, dado el largo tiempo que a menudo media entre la partida y la cancelación de la inscripción padronal. Ello no obstante, tanto la experiencia como las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística sugieren que habitualmente hay muchos más retornos de lo que se cree, y por tanto también más entradas. Los flujos brutos acostumbran a ser notablemente mayores que los netos. Pero la cuestión en el caso que nos ocupa es si la propensión a retornar ha aumentado de manera significativa desde el inicio de la crisis.

Los datos de retornos en el marco de los dos programas oficiales de apoyo existentes ofrecen tan sólo una indicación de tendencia. El primer programa, de carácter humanitario, conocido como PREVIE (Programa de retorno voluntario de inmigrantes desde España), en vigor desde mediados de los noventa y gestionado desde 2003 en cooperación con la Organización Internacional para las Migraciones, es llevado a la práctica por ocho ONG. Ofrece el pago del billete de retorno y 450 euros para cubrir otros gastos. En 2008 atendió a más de 1.800 personas frente a cerca de 1.200 en 2007, un aumento del 54%. Bolivianos, argentinos y brasileños destacaron entre los que se acogieron al mismo. A final de año la lista de espera ascendía a 2.000 personas. Este año, de acuerdo con informaciones de la Secretaría de Estado de Inmigración, ha atendido a más de 3.000 participantes. Por lo que hace al segundo programa, el puesto en marcha a mediados de 2008 por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, del que más adelante se hablará, contabiliza 7.000 retornos en el curso del aún no concluido 2009.

Al margen de los programas oficiales, algunos indicios impresionistas sugieren que, como cabría esperar, está

umentando considerablemente el número de inmigrantes que retornan a sus países. Tales indicios incluyen informaciones de asociaciones ecuatorianas que dan cuenta de una multiplicación de las peticiones de información y ayuda para regresar, aunque el número de retornos efectivos sea mucho menor que el de los que sopesan tal posibilidad; dificultades para encontrar billetes aéreos para algunos destinos latinoamericanos; y el descenso del número de ecuatorianos, bolivianos y argentinos empadronados, sin duda menor del que debe haberse producido, dado que los que se van no acostumbran a cancelar su inscripción en el padrón, que la cancelación de oficio por parte del municipio suele tardar en producirse, y, al menos en el caso de los bolivianos, que la naturalización no es una convincente explicación alternativa porque para la mayoría de ellos aún no ha transcurrido el tiempo suficiente para poder solicitarla. Entre las causas de retorno que mencionan las fuentes aludidas destacan el aumento del paro, la disminución de oportunidades laborales y la acumulación de deudas. Otros indicios sugieren que también se marchan europeos, en su práctica totalidad al margen de los planes de retorno.

Otros indicios apuntan a la reducción del número de entradas irregulares, pero es difícil calibrar la relevancia y significación de la misma, e imposible precisar en qué medida se debe a los efectos disuasorios de la crisis y en cuál a la mayor eficacia de las políticas de control. La llegada de irregulares por mar se redujo en cerca de 5.000 en 2008, aunque no esté claro que se deba a la crisis, porque es continuación de una tendencia ya iniciada en 2007 y porque no es probable que a los que intentan entrar por vía marítima la crisis les disuada de su propósito. Más razonable parece atribuir el descenso a la mayor eficacia de las políticas desarrolladas para contener tales flujos. En 2008 el número de inmigrantes que alcanzaron las costas canarias disminuyó en un 46% respecto del año anterior, y la tónica ha continuado. Fuentes gubernamentales estiman que los accesos no regulares por otros puestos fronterizos han descendido en torno al 30%.

Los impactos de la crisis sobre la inmigración no se limitan al aumento del desempleo y a la desaceleración del ritmo

de incremento del volumen de la población inmigrada. Algunos otros empiezan a ser perceptibles, aunque la insuficiencia de datos impida calibrarlos con precisión. Uno de especial relevancia, y que constituye preocupación preferente para muchos inmigrantes, es la pérdida del permiso de trabajo, y consiguientemente de residencia, derivada de situaciones de desempleo prolongado. Otro posible efecto de la crisis es el probable paso de muchos inmigrantes a la economía sumergida. A ello apunta el hecho de que mientras el número de trabajadores ocupados se mantuvo durante 2008, el de extranjeros afiliados a la Seguridad Social cayó en forma notable. En los dos últimos trimestres de 2008, la suma de las variaciones del número de afiliados y del de parados quedó muy lejos del incremento de la población activa, cuando debía equivaler a éste. La altísima proporción de contratos temporales entre los inmigrantes ha podido facilitar ese trasvase, al que también apuntan indicios impresionistas.

Otro posible efecto, atribuible sobre todo al desempleo, es un gradual cambio en los patrones de distribución de los inmigrantes en el territorio. Un informe de la AGETT (Asociación de Grandes Empresas de Trabajo Temporal) observaba una tendencia al estancamiento del volumen de la población activa de origen extranjero en las principales áreas receptoras, Madrid y Cataluña, para crecer con más intensidad en comunidades autónomas con menor presencia de inmigrantes, como Asturias y Castilla y León, seguidas de Castilla-La Mancha y Extremadura. Un efecto adicional es la reaparición de excedentes de mano de obra en la agricultura. Diversos testimonios apuntan al retorno al campo de trabajadores desempleados de la construcción, especialmente en Andalucía, en algún caso en un viaje de sentido inverso al que hicieron al iniciarse el *boom* de la construcción. Esta tendencia se ha confirmado en la campaña para la recogida de la aceituna en la provincia de Jaén en el otoño de 2009: a diferencia de años anteriores, la casi totalidad de los contratados han sido parados españoles que han reclamado preferencia para ocupar los puestos de trabajo que en su día dejaron vacantes y que desde entonces habían sido cubiertos por inmigrantes.

Aparte del desempleo, los efectos sociales de la crisis sobre la población inmigrada son aún mal conocidos, a salvo de informaciones de carácter impresionista que aluden a una creciente incidencia de la exclusión social y un marcado aumento de la demanda de asistencia social, y a crecientes dificultades para hacer frente a las hipotecas que cientos de miles de inmigrantes consiguieron en los años de bajas tasas de interés y mínima exigencia de garantías. Un informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas por el Derecho a la Vivienda, Raquel Rolnik, cifraba en nada menos que 180.000 el número de familias latinoamericanas en riesgo de perder sus hipotecas en España. Indicios impresionistas apuntan a que numerosas familias inmigrantes se han visto obligadas a alquilar sus viviendas a terceros e irse a vivir de realquilados, o hacerlo en la propia vivienda, lo que supone un retroceso en las trayectorias de progreso residencial. Otras estrategias de adaptación a las nuevas circunstancias incluyen el retorno al país de origen de algunos miembros de la familia, generalmente cónyuge o hijos, mientras otro u otros permanecen en España. También se narran casos de personas de países relativamente cercanos —Marruecos y Rumania sobre todo— que van y vienen mientras perciben la prestación por desempleo.

Como era de prever, la crisis está generando un acusado descenso en el volumen de remesas enviado por los inmigrantes establecidos en España a sus familiares en los países de origen. Según datos del Banco de España, en 2008 descendieron en un 7,1% respecto del año anterior, pero el ritmo de reducción fue creciendo a medida que transcurría el año, hasta llegar a caer el 20,6% el último trimestre. En marcado contraste, en los diez primeros meses de 2007 habían crecido en un 23,2%. Un efecto conexo de esa tendencia puede ser el hecho de que los bancos parecen haber reducido su división de negocio dirigida a la población inmigrada, que había crecido rápidamente en años precedentes. Los medios de comunicación se hicieron eco de que BBVA había clausurado 115 oficinas especializadas de las 130 que tenía, y se afirmaba que Banesto había hecho algo parecido.

No hay noticias, sin embargo, de especiales tensiones sociales o incidentes violentos derivados de las nuevas condiciones creadas por la crisis. Los pronósticos catastrofistas que frecuentemente se formulan en ese sentido no han tenido confirmación hasta la fecha. Tampoco es visible un notorio aumento de la preocupación ciudadana hacia la inmigración. El Barómetro de diciembre de 2008 del Centro de Investigaciones Sociológicas la seguía situando en cuarto lugar, tras el paro, los problemas económicos y el terrorismo, y en valores levemente descendentes respecto de consultas precedentes. Sin embargo, indagaciones cualitativas, como las llevadas a cabo recientemente por el Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones, apuntan a un gradual deterioro de las actitudes hacia la inmigración entre los autóctonos.

## 5. ¿HA CAMBIADO LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN? INDICIOS Y REALIDADES

La principal de las incógnitas que se cernían sobre el futuro del fenómeno migratorio en España tenía que ver con la magnitud del impacto de la crisis económica y financiera sobre los flujos de entrada y, en menor medida, de salida, y sobre el empleo y las condiciones de vida de los inmigrantes. Otras versaban sobre el posible enrarecimiento del clima social en el que se desenvuelve la inmigración y sobre la posible persistencia de los aires de creciente confrontación y polarización en torno a la misma que soplaron en la campaña de las elecciones generales de marzo. En los meses que siguieron a éstas, otro interrogante se añadió a los tres mentados: el posible cambio de la orientación que había guiado las políticas de inmigración en la legislatura 2004-2008. A ello contribuyeron algunas declaraciones del recién nombrado titular del rebautizado Ministerio de Trabajo e Inmigración y un par de tomas de posición del gobierno español en el escenario europeo, junto con otros indicios no concluyentes.

A lo largo de 2008 fue tomando cuerpo la idea de que el gobierno había modificado significativamente su política de inmigración, en una dirección restrictiva. Los primeros indicios de cambio procedieron de algunas declaraciones e

iniciativas del entonces nuevo ministro de Trabajo e Inmigración, que parecían poner de manifiesto una orientación diferente de la que había prevalecido en los cuatro años precedentes. Algunos medios de comunicación utilizaron metáforas contundentes, como que el gobierno iba a cerrar la puerta a los trabajadores extranjeros, o que daba un portazo a la inmigración. Las principales críticas al ministro Corbacho han procedido de territorios de la izquierda, y ello constituye en sí mismo un cierto indicio de cambio, aunque en modo alguno concluyente.

Entre las declaraciones del nuevo ministro que dieron pie a la idea de que su nombramiento entrañaba un giro restrictivo en las políticas, algunas aludían a la necesidad de reducir la contratación de inmigrantes en los países de origen para adecuarla al estado de la economía. Especial revuelo produjo la afirmación, en el mes de septiembre de 2008, de que tal contratación se aproximaría a cero. La vicepresidenta del Gobierno corrigió poco después al ministro, puntualizando que aquella se mantendría. Poco después el ministro explicaría en una entrevista que lo que había dicho era que «mientras aquí tengamos albañiles magrebíes, ecuatorianos o españoles en paro no tiene sentido ir a buscar más albañiles a Rabat o a Quito» (*La Vanguardia*, 8 de septiembre de 2008).

Otras declaraciones controvertidas del titular de Trabajo e Inmigración se refirieron a la conveniencia de recortar el alcance de la reagrupación familiar. En una comparecencia en el Senado, el 30 de junio de 2008, Celestino Corbacho lanzó la idea de que la reagrupación familiar «debe tener sus propias limitaciones» y sugirió que el gobierno debía elevar las exigencias de vivienda e ingresos del reagrupante para asegurar que la reagrupación se produce en condiciones dignas.

Una iniciativa que contribuyó a alimentar las sospechas de giro restrictivo fue el Plan de Retorno Voluntario (formalmente Plan de abono anticipado de prestación a extranjeros), anunciado primero y puesto en marcha después, por el cual los que se acogen al mismo reciben antes de partir el 40% del subsidio de desempleo al que se hubieran he-

cho acreedores y el 60% restante una vez se encuentren en el país de origen. A cambio de ello deben renunciar a los permisos de trabajo y residencia y comprometerse a no regresar a España en tres años. A partir de esa fecha pueden volver a solicitarlo. Si lo hacen transcurridos cinco años tendrán preferencia para ser contratados y recuperarán el status legal que tenían al marchar. El Plan está dirigido a inmigrantes parados de países no pertenecientes a la Unión Europea que tengan convenios de seguridad social con España, una veintena, en su mayoría latinoamericanos. El Plan fue acompañado de una campaña de difusión pública. España no ha sido el único país que ha puesto en marcha un programa de este tipo: también lo han hecho Japón y la República Checa (McCabe *et al.*, 2009).

**LA CAÍDA DE LAS AUTORIZACIONES POR RAZÓN DE TRABAJO SE PRODUCE EN OCTUBRE DE 2008, Y EN LOS PRIMEROS SEIS MESES DE 2009 REGISTRA UN ACUSADO DESCENSO**

En un primer momento, a mediados de 2008, el ministro Corbacho afirmó que el Plan podría afectar a más de un millón de extranjeros, cifra equivalente a cerca de la mitad de los trabajadores de los países extracomunitarios y a la totalidad de los nacionales de los países que tienen convenios de seguridad social con España. En julio el gobierno rebajó el cálculo a 10.000, menos de una décima parte de los parados extracomunitarios, 165.000 en ese momento.

En realidad no era fácil que el Plan tuviera éxito. La OCDE advirtió, por boca de su secretario general, que los planes de retorno incentivado suelen tener escaso éxito, como demuestran experiencias precedentes, excepto cuando en los países de origen existen abundantes oportunidades de empleo. En el caso del actual plan, los inmigrantes que han trabajado los años necesarios para tener derecho a subsidio de paro durante un tiempo prolongado son por lo general personas con residencia consolidada, probablemente permanente, que han reagrupado a la familia, que

posiblemente han adquirido una vivienda y que están sólidamente arraigados en la sociedad española.

En lugar de ser vista como una extensión de derechos, que facilita el retorno a quienes lo han decidido voluntariamente, la medida fue criticada por algunos partidos y asociaciones de inmigrantes por entender que transmitía un mensaje perjudicial para éstos, y por ser más simbólica que real. Pero el eco de tales críticas fue efímero.

**DATOS PROVISIONALES DE LA SEGUNDA MITAD DE 2009 HACEN PENSAR QUE, FINALMENTE, LA ESTABILIZACIÓN DEL VOLUMEN DE LA POBLACIÓN INMIGRADA QUE SE VENÍA PRONOSTICANDO AL CALOR DE LA CRISIS PUEDE ESTARSE PRODUCIENDO**

La impresión de cambio se vio reforzada pronto, en los albores de la nueva legislatura, por dos llamativas tomas de posición del gobierno español en el escenario europeo: el apoyo dado por la mayoría de los europarlamentarios socialistas españoles a la llamada Directiva del Retorno y el copatrocinio español del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo promovido por Sarkozy. Más tarde, muchos pensaron que el anuncio de que la Ley de Extranjería iba a ser reformada confirmaba los temores de cambio, aunque el gobierno advirtió de que se iba a tratar de una reforma «limitada y concreta», en palabras de su vicepresidenta.

Quienes sostienen la idea de que el tenor de las políticas está deviniendo más restrictivo encuentran soporte a sus argumentos en algunos otros hechos, reales o supuestos. Entre ellos se ha atribuido una supuesta mayor lentitud en la tramitación de los permisos de trabajo en el exterior a la oculta intención de reducir *de facto* el número de los mismos. En la misma línea, el descenso experimentado por el número de autorizaciones por reagrupación familiar se atribuye, al menos en parte, a una mayor exigencia en las

condiciones para reagrupar –sobre todo por la elevación del umbral económico mínimo para considerar que un inmigrante cuenta con recursos suficientes– y por crecientes reticencias para autorizar la de ascendientes menores de 65 años.

En la misma dirección iría la intensificación de controles callejeros para la detección de inmigrantes irregulares y el supuesto establecimiento de cuotas de detenciones por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Los responsables del Ministerio del Interior han desmentido tales acusaciones, en medio de una intensa polémica, especialmente en los primeros meses de 2009.

En las mismas fechas el ministro Corbacho anunció un recorte de un 30% en los fondos que el Estado transfiere a ayuntamientos y comunidades autónomas para la integración de inmigrantes, aunque tal recorte quedó después sin efecto.

Finalmente, aunque no en último lugar, los medios de comunicación se han hecho frecuente eco del estrechamiento de las vías establecidas para el acceso legal de extranjeros al mercado de trabajo español. En particular, la lista de ocupaciones contenidas en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura que el gobierno publica cada tres meses tras negociarla con los interlocutores sociales, y que son las que eximen a los empresarios que demandan trabajadores inmigrantes del trámite de certificar que no hay nativos o comunitarios disponibles, y que por consiguiente agiliza considerablemente la contratación, se redujo en un tercio en el mes de octubre. Al excluir algunas de las ocupaciones más frecuentemente cubiertas por inmigrantes –asistentas, camareros, albañiles, peones agrícolas– el calibre de tal reducción fue muy superior a un tercio de los puestos de trabajo susceptibles de ser ocupados por esta vía. Luego ha seguido reduciéndose. Por su parte, el contingente para contrataciones colectivas de empleos estables se ha reducido de cerca de 16.000 a 900 permisos de trabajo potenciales.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, como han recordado fuentes oficiales, que el recorte de la oferta no resulta

de una decisión del gobierno, sino más bien de la contracción de la demanda. Los mecanismos establecidos para la cobertura por nuevos inmigrantes de la demanda de trabajo no satisfecha por españoles, ciudadanos comunitarios o inmigrantes con residencia legal en España son de naturaleza flexible y, por tanto, susceptibles de adaptarse a las oscilaciones de la demanda. Por otra parte, la reducción de las cuotas de trabajadores extranjeros es un hecho que España comparte con los otros países que las tienen.

Visto todo lo que antecede en su conjunto, las declaraciones del ministro Corbacho, aunque distaran de ser extremadas, o su reiteración, pudieron hacer pensar que se había producido un cambio de actitud u orientación, o incluso provocar la sospecha de que su nombramiento había respondido a tal propósito de cambio. Pero quizás más que en los argumentos considerados hasta ahora, la tesis de que se estaba produciendo un cambio de orientación en la política de inmigración pudo encontrar fundamentos más sólidos en el co-patrocinio español del Pacto europeo promovido por Sarkozy y en el voto favorable a la llamada Directiva del Retorno, aunque uno y otro puedan explicarse más por consideraciones de política europea que por razones de política de inmigración, y aunque quepa añadir que el copatrocinio español del pacto contribuyó a la suavización de sus términos iniciales.

En sentido contrario a la tesis del giro restrictivo, cabe aducir que varias de las medidas mencionadas se explican por la necesidad de ajustar la realidad de la inmigración al estado de la economía. Reducir la contratación en el exterior en un tiempo de fuerte recesión económica y galopante desempleo no tiene por qué implicar necesariamente un giro restrictivo. Por su parte, el proyecto de Ley aprobado por el gobierno, y en tramitación parlamentaria cuando se escriben estas líneas, está lejos de suponer un cambio radical, como más adelante se dirá. Por el contrario, la moderación y contención del cambio que supone más bien desmiente a quienes auguraban un cambio drástico al abrigo de la crisis. También discurre en sentido contrario el esfuerzo del gobierno para que los extranjeros no comunitarios puedan votar en las próximas elecciones municipa-

les. Finalmente, el mantenimiento de Consuelo Rumí, con su equipo intacto, al frente de la Secretaría de Estado de Inmigración constituye en sí mismo un poderoso argumento para cuestionar el alcance del cambio. Para calibrar si éste se produce o no convendrá esperar a la reforma del reglamento de desarrollo de la futura ley, probablemente más importante que ésta.

Sin embargo, la aceptación, por parte del gobierno español, de la invitación del presidente de la República Francesa a copatrocinar un proyecto de pacto europeo de inmigración que extendería a la Unión Europea el tipo de políticas de inmigración que Nicolas Sarkozy había implantado en su país desde su época como ministro del Interior, y la posición adoptada por la mayor parte de los europarlamentarios españoles en la discusión y aprobación de la muy criticada Directiva del Retorno, parecieron confirmar la hipótesis de cambio relevante.

## **6. LA DIRECTIVA DEL RETORNO**

Pocos asuntos contribuyeron más a la impresión de que la política española de inmigración estaba experimentando un giro como la posición española en relación con una Directiva de la Unión Europea denominada del Retorno, aunque su contenido tiene más que ver con el internamiento y la expulsión que con el retorno. Tras un tormentoso debate, fue finalmente aprobada en la primavera de 2008. La Directiva, que establece normas comunes para la expulsión de inmigrantes en situación irregular, fue el resultado de una larga negociación entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, cuyo acuerdo era imprescindible. Su tramitación y aprobación se vieron rodeadas de una viva y extendida polémica. No es injusto decir que el tenor de la norma es un fiel reflejo de los vientos fuertemente restrictivos que soplan en Europa con relación a la inmigración y, en particular, de la creciente preocupación, rayana en la psicosis, por la inmigración irregular. La Directiva no empeora la situación existente en los estados miembros, pero eleva a la categoría de norma europea medidas y prácticas difícilmente compatibles con los fundamentos ilustrados y liberales de las sociedades democráticas.

En esencia, la Directiva fija en seis meses el tiempo durante el cual los inmigrantes en situación irregular y en proceso de expulsión pueden ser retenidos en centros de internamiento, pero permite la ampliación de tal plazo hasta los dieciocho meses en casos de «falta de cooperación del afectado» o cuando se produzcan «demoras en la obtención de la documentación necesaria que deben expedir terceros países»; y reduce las garantías procesales que rodean las expulsiones. Los expulsados no pueden reingresar en la Unión Europea en cinco años.

La Directiva recupera y endurece una propuesta de la Comisión Europea de 2005. Además de multiplicar por tres el plazo máximo de retención en los casos citados, el texto aprobado reduce considerablemente la intervención judicial en favor de la administrativa. Así, mientras que en 2005 la detención debía ir precedida de orden judicial previa, excepto en casos urgentes, que en todo caso requerían ratificación judicial antes de 72 horas, el texto de 2008 acepta generalmente la detención administrativa, que debe ser ratificada por un juez «lo antes posible». A diferencia de la anterior, la norma actual permite el internamiento, «como último recurso», de menores no acompañados o de familias con hijos menores (*El País*, 19 de diciembre de 2008).

Calificada por muchos como la «Directiva de la vergüenza», la norma fue duramente criticada, tanto en los países receptores como en no pocos países de origen, por reducir las garantías procesales y, sobre todo, por permitir el internamiento, por tiempos extraordinariamente prolongados, de personas que no han cometido delito alguno en centros cuyas condiciones están a menudo por debajo de estándares mínimos de humanidad y dignidad. De tales centros, cuyas condiciones fueron descritas con toda crudeza en un estudio encargado por el propio Parlamento europeo, se ha llegado a decir que son en ocasiones peores que cárceles.

El principal argumento de los defensores residió en que, pese a todo, la Directiva mejora la realidad existente en muchos países europeos. En palabras del entonces eurodiputado Ignasi Guardans (*El País*, 25 de junio de 2008), da

derechos a quienes no los tenían, como el de asistencia letrada en determinadas condiciones. Los países cuya legislación sólo autorizaba una duración máxima menor pueden mantener ésta, mientras que la Directiva establece un límite para los países que no lo tenían, entre los que se contaban Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Suecia, Finlandia, Estonia y Lituania. En otros casos (Alemania o Malta), el establecido por la Directiva iguala el previamente existente.

La tramitación fue tan laboriosa como borrascosa. Para algunos países el borrador inicial de la Comisión era muy duro y para otros demasiado blando. Diez países se oponían a fijar un tiempo máximo de internamiento. Y no pocos querían reducir las garantías, o pretendían que la prohibición de reingreso se alargase más de los cinco años fijados. Finalmente se aprobó merced a un compromiso de acuerdo del que España fue parte.

En el Parlamento europeo, que en 2006 se había pronunciado en contra de los 18 meses de Malta, se aprobó con la oposición y el voto en contra de la mayoría de los socialistas, verdes e izquierda unitaria. Los españoles Raimon Obiols y Josep Borrell votaron en contra y Martín Grau se abstuvo. España, que hubiera podido vetar la Directiva, se decantó a favor del consenso, contribuyendo a frenar a los países que pretendían endurecerla aún más.

## 7. EL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO

Aunque no tuvo la resonancia pública de la Directiva del Retorno, otro episodio susceptible de abonar la interpretación de un giro en la política de inmigración del gobierno español fue su aceptación de la invitación formulada por el presidente de la República Francesa a copatrocinar el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, uno de los principales proyectos de la presidencia francesa de la UE en el segundo semestre de 2008. Tras una larga campaña de promoción, que había comenzado el año anterior, el Pacto fue aprobado por el Consejo de Justicia e Interior en septiembre y por el Consejo Europeo en octubre.

El Pacto es más un acuerdo político que un documento dotado de fuerza legal. Su objetivo es establecer los principios y líneas maestras que deberían guiar las políticas europeas en materia de inmigración, asilo y control de fronteras. Agrupa tales principios y líneas maestras en cinco rúbricas, denominadas «compromisos políticos básicos». El primero, relativo a la organización de la inmigración legal, trata de promover la inmigración que Sarkozy califica de «escogida». El segundo se refiere al control de la inmigración irregular, a través de medidas que aseguren el regreso o devolución al país de origen o de tránsito de quienes se encuentren en esa situación. El tercero se orienta a hacer más efectivo el control de fronteras, principalmente a través de visados biométricos –que serán necesarios para entrar en la UE a partir de 2012–, el refuerzo de la agencia FRONTEX, el desarrollo de tecnologías avanzadas de detección e interceptación, principalmente electrónicas, y la cooperación con países de origen y tránsito. El cuarto trata de construir la «Europa del asilo», mediante el establecimiento de un único sistema de asilo para 2012 con estándares comunes relativos a la protección de refugiados y la protección subsidiaria. El quinto, finalmente, propone la promoción de asociaciones (*partnerships*) con países de origen y tránsito, especialmente con los situados en los flancos meridional y oriental de la UE, para potenciar las sinergias entre migración y desarrollo. En su mejor versión, un modelo de tales acuerdos, concertados por la UE o bilateralmente por los estados, podría ser los que España ha suscrito con una decena de países del África occidental.

Es difícil encontrar algo novedoso en el texto del Pacto, y por ello mismo cabe dudar de su necesidad. Casi todo lo que propone venía siendo desarrollando por la UE desde la adopción del programa quinquenal de La Haya en el otoño de 2004, con diferencias más de matiz que sustantivas. El deseo de superponer un acuerdo de los estados a los trabajos de la Comisión debe mucho a las ambiciones de Nicolas Sarkozy y a su peculiar estilo de hacer política. Más allá del decidido énfasis en el control de flujos y la lucha contra la inmigración irregular, que revive la imagen de la *Europa fortaleza*, el capítulo más revelador, de inequívoca

inspiración sarkoziana, es el primero. En su fondo no es difícil reconocer la contraposición popularizada en Francia por Sarkozy entre la inmigración escogida o selectiva (*choisie*) y la inmigración sufrida o no querida (*subie*). Así, el Pacto propone potenciar la primera, haciendo la UE atractiva para inmigrantes altamente cualificados y estudiantes que eventualmente devendrán mano de obra cualificada. Para la inmigración menos cualificada, y menos querida, propone esquemas de migración temporal o circular. En cuanto a la reducción de la inmigración «sufrida», el Pacto aboga por regular «más efectivamente» la reunificación familiar, endureciendo las condiciones exigidas al reagrupante y abriendo la posibilidad de condicionarla al conocimiento de la lengua. La rúbrica también menciona el fomento de políticas de integración, basadas en un «equilibrio entre derechos y deberes», que primen medidas para el conocimiento de la lengua, el acceso al empleo y el respeto a las identidades nacionales y a los valores fundamentales.

**UN GIRO EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN DEL GOBIERNO ESPAÑOL FUE SU ACEPTACIÓN DE LA INVITACIÓN FORMULADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA A COPATROCINAR EL PACTO EUROPEO SOBRE INMIGRACIÓN Y ASILO**

Pero incluso tampoco esto es novedoso. La potenciación de la inmigración altamente cualificada, la opción por la eufemísticamente denominada *circular* para la de trabajadores de baja cualificación, el recorte de los contornos de la reagrupación familiar, los convenios de readmisión, los *mobility partnerships*, la concepción condicional de la integración, la insistencia en equilibrar libertades con seguridad, poniendo unas y otra en el mismo plano, todo ello es moneda corriente en la Europa de los últimos años. Por eso mismo, más llamativo que la literalidad del texto es el aire que emana de él. Ello es aplicable a una de las frases que más se ha resaltado del texto, tan cargada de

obviedad como de intención: «La Unión Europea no tiene los medios para acoger a todos los inmigrantes que aspiran a conseguir una vida mejor en ella».

## **EL PRINCIPAL PROBLEMA DE LA CLÁUSULA DE RECIPROCIDAD ES QUE EXCLUYE DE LA POSIBILIDAD DE PARTICIPAR A LOS INMIGRANTES PROCEDENTES DE PAÍSES TAN IMPORTANTES COMO MARRUECOS, CHINA O PAKISTÁN**

El Pacto es extraordinariamente reminiscente de las políticas aplicadas en Francia por Sarkozy, primero como ministro del Interior y después desde el Elíseo, políticas que éste ha querido convertir en europeas. Aún hubiera sido más inequívocamente francés si se hubiera mantenido el contrato de integración que figuraba en el borrador original. Pero lo compensa con la insistencia en la lengua y el respeto a la identidad nacional. El Pacto da legitimidad europea a las orientaciones y prácticas nacionales restrictivas prevalentes en varios países. Más allá de su inspiración francesa, el Pacto es una síntesis paradigmática de las orientaciones más conservadoras en materia de inmigración, una entronización de las mismas en el plano europeo. Brice Hortefeux, entonces ministro para la Inmigración y la Identidad Nacional, había declarado que un objetivo del pacto era reconciliar con la UE a ciudadanos europeos insatisfechos en materia de inmigración; insatisfechos, aparentemente, por la supuesta permisividad de las mismas.

Autorizadas voces críticas han definido el Pacto como un instrumento para consolidar el enfoque securitario y como una iniciativa que potencia la intergubernamentalidad en detrimento de la europeización. Más dirigido a los países miembros que a la UE, refuerza la relevancia del principio de subsidiariedad (Carrera y Guild, 2008).

Cabe, desde luego, encontrar algunos elementos positivos en el documento. Entre ellos pueden mencionarse el reco-

nocimiento de la necesidad que los países europeos tienen de trabajadores inmigrantes, aunque muy sesgado hacia los muy cualificados, el intento de armonizar la diversidad de prácticas europeas en relación con el asilo y algunas propuestas a favor de la integración. Alguno de sus activos, como el rechazo a toda forma de discriminación, fue añadido en versiones posteriores al borrador inicial.

En efecto, en el curso de las negociaciones que precedieron a su adopción, Francia tuvo que edulcorar la propuesta inicial, aún más conservadora que la final, sobre todo gracias a la influencia de España y, en menor medida, de Suecia y Finlandia. En particular, España consiguió que no se incluyera el famoso contrato de integración y que se suavizara la proscripción de las regularizaciones masivas, dejando abierta la puerta de las regularizaciones individuales por motivos humanitarios y económicos. La aportación de España fue, por tanto, positiva, aunque quepa pensar que la principal razón para aceptar el copatrocinio del Pacto no fue tanto ésa como la de congraciarse con los socios europeos que se habían mostrado más críticos con la regularización de 2005. En todo caso, en España no hubo debate acerca de la conveniencia o no de apoyar tal pacto. Por su parte, Sarkozy mostró su astucia política al invitar a España, el país del que cabía esperar más oposición, a asociarse al Pacto.

## **8. LA REFORMA DE LA LEY DE EXTRANJERÍA**

Desde hacía tiempo se venía debatiendo en la comunidad de expertos y responsables en la materia la conveniencia de reformar o mantener la legislación vigente, que data del año 2000, con modificaciones de 2003. Entre los argumentos en favor de la segunda opción se contaban el de evitar un cambio más en la legislación básica y el temor a abrir una caja de Pandora. Ello no obstante, en el curso de 2008 el gobierno anunció su propósito de enviar a las Cortes un proyecto de reforma de la Ley, no tanto para introducir cambios sustanciales en la misma como para adaptarla a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 236/2007 de 7 de noviembre, que declaró inconstitucionales varios artículos recurridos de la Ley 8/2000 –aprobada

tras lograr el Partido Popular mayoría absoluta en las elecciones de marzo de ese año–, para adecuarla al nuevo marco estatutario de Cataluña y Andalucía, y para transponer hasta ocho directivas de la Unión Europea que habían sido aprobadas en los últimos años. Por el retraso en hacer esto último, la Comisión Europea había llevado a España al Tribunal Europeo de Justicia. De hecho, CiU presentó en septiembre una moción, que fue aprobada, que urgía al gobierno a reformar la vigente Ley de Extranjería por las razones antedichas. El anuncio se materializó en diciembre de 2008, en forma de Anteproyecto de Ley y en julio de 2009 en forma de Proyecto aprobado por el Consejo de Ministros.

En los meses transcurridos desde el anuncio, y una vez conocidos sus contenidos, la proyectada reforma ha sido vista por algunos como un ingrediente más del supuesto giro restrictivo de las políticas de inmigración. Sin embargo, aunque el proyecto modifica más de la mitad de los artículos de la ley vigente, los cambios que introduce difícilmente pueden calificarse de drásticos, más allá de las mencionadas adaptaciones, obligadas. Los que más atención han atraído son la extensión del plazo máximo legal de retención de inmigrantes en situación irregular de 40 a 60 días y la doble exigencia para la reagrupación familiar de los ascendientes de que éstos sean mayores de 65 años y de que el reagrupante esté en posesión de un permiso de residencia de larga duración, lo que requiere al menos cinco años de residencia legal en España. A cambio, otorga permiso de trabajo automático al cónyuge y a los hijos de entre 16 y 18 años, atendiendo así una demanda razonable.

Para justificar el primero de los dos cambios aludidos, responsables del Ministerio del Interior han aducido que en ocasiones los 40 días actuales resultan insuficientes para documentar a personas en situación irregular y para conseguir la readmisión por parte del país de origen que haga posible la repatriación. El segundo cambio se ha sustentado en el argumento de que, mientras que es razonable que la familia nuclear se reagrupe en breve plazo, en cuanto el inmigrante haya renovado su permiso inicial de

un año, la reunificación de la familia extensa representada por los ascendientes sólo tiene sentido cuando el inmigrante va a formar definitivamente parte de la sociedad española, lo que según el ministro Corbacho ocurre cuando consigue la residencia permanente. En otros momentos se ha aducido como justificación la necesidad de hacer sostenible la reagrupación o, lo que es lo mismo, de reducir el coste que supone para el Estado de bienestar. Sin embargo, el doble hecho de que sean precisamente los mayores de 65 años los que suponen mayor gasto sanitario, y de que éste no se vea compensado por su posible contribución a la actividad económica cuestiona la solidez de tal argumento. En la limitación de la reagrupación de ascendientes a los mayores de 65 años algunos críticos vieron un deseo de limitar su acceso al mercado laboral. Pero no se entiende qué beneficio se obtendría con tal limitación, que el escaso número de las autorizaciones a ascendientes –según cálculos del Centre d’Estudis Demogràfics de Barcelona, los ascendientes suponen sólo el 3% de los reagrupados– torna escasamente relevante y que va en dirección contraria al precepto del proyecto que facilita el acceso al mercado de trabajo, antes vetado, de los hijos de los cónyuges e hijos de entre 16 y 18 años. Ante la escasa consistencia de las explicaciones que se han ofrecido, cabe pensar que el principal objetivo del recorte es un intento de limitar, siquiera sea levemente, la reagrupación familiar, que ha tendido a aumentar rápidamente en los últimos años.

Por otra parte, otros preceptos del proyecto suponen extensiones, de diverso calibre, de los derechos reconocidos a los inmigrantes. Entre otros, el proyecto garantiza la asistencia jurídica gratuita a los irregulares, alarga el derecho a la educación de sus hijos –antes limitado a los niveles obligatorios– hasta los 18 años, extiende el de reagrupación a la pareja de hecho, además de a los hijos menores de ambos, y permite la entrada de organizaciones no gubernamentales a centros de internamiento. La prohibición de entrada a los que han sido objeto de expulsión se reduce de 10 a 5 años, de acuerdo en este punto con la Directiva del Retorno. Y reconoce expresamente a los irregulares los derechos de asociación, reunión, manifes-

tación, sindicación y huelga que la normativa aún vigente de 2000 les negaba. Además, consolida el Fondo para la Integración de los Inmigrantes.

Los dos puntos más controvertidos del proyecto han sido criticados, en algunos casos con dureza, por algunas fuerzas políticas, ONG y asociaciones de inmigrantes, y el Foro para la Integración de los Inmigrantes ha solicitado su modificación. Otras asociaciones se han mostrado más comprensivas o favorables. En todo caso, deducir de ello que la ley va a suponer un giro drástico en las políticas de inmigración parece cuando menos debatible. En general, puede decirse que, si se aprueba en los términos contenidos en el proyecto, la española seguirá siendo una de las normativas más favorable a los inmigrantes del panorama europeo.

## **9. LA EXTENSIÓN DEL DERECHO DE VOTO A LOS INMIGRANTES NO COMUNITARIOS**

Una de las novedades de la legislatura iniciada en 2008 ha sido el decidido impulso dado desde su inicio a la extensión del derecho de sufragio en elecciones municipales a ciudadanos de terceros países no comunitarios. La importancia del derecho de sufragio para la participación política, la integración en los municipios y en la sociedad en general, e incluso para la misma percepción de los inmigrantes por el resto de los ciudadanos no precisa de mayor ponderación.

La idea había sido lanzada en el verano de 2006 en el Parlamento, pero había decaído poco después, seguramente por la excesiva proximidad a las elecciones municipales de la primavera de 2007. En 2008 ha sido retomada, acompañada de instrumentos para su puesta en práctica en las próximas elecciones de 2011. Sabido es que el mayor obstáculo a la misma es el tenor del artículo 13.2 de la Constitución, que condiciona esa posibilidad a la reciprocidad de trato a los ciudadanos españoles que residen en los países de origen de los inmigrantes establecidos en España. Para hacer efectiva tal posibilidad se requiere la firma de convenios bilaterales con los países de origen de

los inmigrantes. A fin de promover la celebración de los mismos, el gobierno nombró un embajador en misión especial, encargado de impulsar la negociación con los gobiernos pertinentes. Antes de las últimas elecciones, el único firmado y ratificado era el existente con Noruega. En los meses transcurridos desde el verano de 2008 se han firmado muchos más, predominantemente con países latinoamericanos. España se suma así al puñado de países de la Unión Europea que ya tienen reconocido tal derecho, y sigue de esta forma reiteradas recomendaciones al respecto de instituciones europeas tales como el Consejo de Europa, el Parlamento europeo y la misma Comisión.

El principal problema de la cláusula de reciprocidad es que excluye de la posibilidad de participar a los inmigrantes procedentes de países tan importantes como Marruecos, China o Pakistán, cuyos ciudadanos carecen del derecho de voto en la esfera local o cuyas leyes, como mínimo, excluyen del mismo a los extranjeros. Especialmente relevante es el caso de Marruecos, cuyo gobierno no ha respondido a la invitación cursada a tal efecto por su homónimo español. La citada cláusula es objetada por no pocos especialistas como carente de sentido, y se buscan interpretaciones que minoren sus consecuencias.

De acuerdo con la reforma, podrán votar en próximas elecciones municipales de 2011 los ciudadanos de terceros países cuyos gobiernos hayan suscrito los correspondientes convenios. Además se requiere que sean mayores de edad y que acrediten cinco años de residencia legal e ininterrumpida en España y se inscriban en el censo electoral. Los ciudadanos que reúnan tales condiciones podrían ascender a entre 800.000 y 900.000 en 2011, si todos los susceptibles de hacerlo cumplieran el requisito de cinco años de residencia legal.

Una propuesta semejante se incluyó en el Pacto Nacional por la Inmigración promovido por la Generalitat de Cataluña y aprobado en diciembre de 2008, que además añade la propuesta de reducir a cinco años los diez requeridos a la mayor parte de los ciudadanos extranjeros para poder solicitar la nacionalidad española.

Aunque Mariano Rajoy se había mostrado contrario a tal medida en febrero de 2008, y en julio pusiera en duda la importancia del voto de los extranjeros, ninguna fuerza política se ha opuesto a la misma. Hasta la fecha el debate ha brillado por su ausencia.

## 10. CONCLUSIONES

A excepción del fuerte aumento del desempleo inmigrante, el cambio en las tendencias básicas derivado de la crisis ha tardado en manifestarse mucho más de lo que inicialmente cabía esperar. Ello es especialmente cierto en la desaceleración de los flujos de entrada. No obstante, a lo largo de la segunda mitad de 2008 y los tres primeros trimestres de 2009, el impacto de la recesión se ha dejado sentir poderosamente sobre diversas facetas del ámbito de la inmigración. El contraste con la realidad que estuvo vigente hasta 2008 es agudo. En especial, las exorbitantes pérdidas de ocupación y la elevadísima tasa de desempleo experimentados por la población inmigrada suponen un impacto cuya gravedad difícilmente puede ser exagerada no sólo para el tiempo que aún quede de crisis, sino previsiblemente para un largo período posterior. Ello no obstante, la extensión y la profundidad del cambio distan de estar totalmente claras. Lo están más en lo que respecta a los hechos que en lo que se refiere a las políticas o al clima social. En todo caso, es más que probable que la crisis se prolongue durante no pocos meses. Ello confiere a los años 2008 y 2009, y previsiblemente a 2010, en materia de inmigración, el carácter de un período de transición. Puede decirse, por ello, que el fenómeno migratorio se encuentra en España en un compás de espera.

En cuanto a la política de inmigración, cabe sostener que más que un cambio radical de la misma, en 2008 y 2009 han tenido lugar unos cuantos cambios menores, junto con una cierta inflexión en el tono de la misma. En la medida en que se ha producido, el cambio ha sido más simbólico que sustantivo. De hecho, si bien ha cambiado el ministro, se ha mantenido el equipo, encabezado por la secretaria de Estado Consuelo Rumí, que efectivamente lleva a cabo la política. Además, es razonable pensar que,

si de verdad se hubiera querido cambiar drásticamente la política, la reforma legislativa en curso hubiera sido menos moderada y contenida que la que se está produciendo. Finalmente, no se han alterado pilares tan básicos de la política de inmigración como los mecanismos de acceso legal al mercado de trabajo, el régimen legal de los inmigrantes en situación irregular o los criterios de cooperación que presiden las relaciones con importantes países de origen y tránsito. Y si bien algunos preceptos de la ley recortan algunos derechos, otros se ven ampliados. Además, se ha reforzado decididamente la apuesta por la integración, defendiendo una concepción clásica de la misma, en contraste con la coercitiva o condicional que se ha ido abriendo paso en otros países.

## EN MEDIOS INTERNACIONALES SE HA OBSERVADO CON ADMIRACIÓN LA ACTITUD TRANQUILA Y SOSEGADA CON LA QUE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA HA VIVIDO EL ESPECTACULAR CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE LA POBLACIÓN INMIGRADA EN EL ÚLTIMO DECENIO

De hecho, si algo sorprende de la reforma en curso es su continuismo, su limitado aliento reformador. No falta quien piensa que con ello se ha desaprovechado una oportunidad para introducir cambios en el marco legislativo, que sigue estando más orientado a la extranjería que a la inmigración. Es cierto que, aunque no exenta de defectos, la política española durante estos años ha constituido una honrosa excepción a la deriva ominosa que preside las políticas de inmigración de importantes países europeos, que reducen derechos y enturbian el clima social en el que se desenvuelve la inmigración sin lograr frutos visibles a cambio. Las políticas españolas, criticadas más o menos abiertamente por representantes de algunos de esos países, han sido elogiadas y puestas de ejemplo en otros foros internacionales. Por encima de todo, en medios internacionales se ha observado con admiración la actitud tranquila y sose-

gada con los que la sociedad española ha vivido el espectacular crecimiento del volumen de la población inmigrada en el último decenio.

**CABE PENSAR QUE LA MAGNITUD DEL DESEMPLEO CREADO POR LA CRISIS, LAS DIFICULTADES DE RECOLOCACIÓN DE UN ELEVADO NÚMERO DE INMIGRANTES Y LA CRÍTICA GENERALIZADA AL MODELO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO SEGUIDO POR ESPAÑA CONDUCIRÁN A CAMBIOS EN LA REALIDAD Y EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN**

Pero lo que antecede no implica que no haya facetas de la política de inmigración merecedoras de revisión. Entre ellas deberían contarse las consecuencias no previstas ni queridas de un sistema de provisión de fuerza de trabajo inmigrante que pivota en gran medida sobre la demanda de los empresarios. La importancia decisiva que cada vez más va a revestir la integración seguramente requeriría que se le dotase de bases más sólidas. Otro asunto merecedor de revisión, del que se habla poco, es el relativo a los plazos establecidos en el Código Civil para poder solicitar la nacionalidad española, demasiado cortos en algunos casos y demasiado largos en otros.

El *impasse* que la crisis supone puede proporcionar un tiempo propicio para un debate necesario. Porque alguna vez terminará la crisis y se reavivará la demanda de trabajo inmigrante. Y bueno será haber decidido si es conveniente mantener las mismas políticas o si conviene revisar algunas. La discusión del futuro reglamento puede constituir una ocasión para avivar un debate sosegado sobre las políticas de inmigración que hasta ahora ha brillado por su superficialidad, cuando no por su ausencia. La crisis ha tenido, desgraciadamente, la virtud de arrojar luz sobre las flaquezas de un modelo de crecimiento económico sus-

ceptible de producir resultados brillantes a corto plazo, pero dudosamente sostenible a largo plazo.

La insoslayable necesidad que la crisis ha alumbrado de cambiar el modelo productivo repercutirá sin duda, como no podría ser de otro modo, sobre la inmigración. De ese parecer es también la secretaria de Estado de Inmigración, Consuelo Rumí, al afirmar que «la crisis y sus consecuencias sobre el empleo [...] también determinarán un cambio progresivo de los perfiles de los nuevos inmigrantes hacia España: desde una mano de obra identificada por su carácter intensivo y no necesariamente cualificado, hacia un tipo de inmigración que, sin abandonar completamente la demanda de trabajadores en sectores como la hostelería o los servicios de proximidad, crecerá en su nivel de especialización y cualificación. Hemos concluido un ciclo importante en el modelo migratorio español y avanzamos hacia otro que consolidará un ritmo considerablemente menos elevado en las entradas al país y mucho más equilibrado en cuanto a los perfiles en el acceso al mercado de trabajo» (intervención de Consuelo Rumí en el Foro de la Nueva Sociedad, Madrid, 17 de noviembre de 2009).

El alcance y la envergadura de los cambios a medio y largo plazo que para la inmigración va a suponer la actual crisis cuando ésta termine son de imposible determinación. Por un lado, cabría pensar que la crisis va a constituir un hiato, quizás prolongado, tras el cual todo tornará a ser más o menos como antes. A favor de esta hipótesis militaría tanto el convencimiento de que la economía volverá a demandar fuerza de trabajo inmigrante, y en considerable medida, como la naturaleza autorreguladora de las vías legales vigentes para el acceso al mercado de trabajo: del mismo modo que se han estrechado durante la crisis, se ensancharán cuando se recupere la economía. En el extremo opuesto, algunos observadores extranjeros sostienen que España se encuentra en una encrucijada parecida a la de nuestros vecinos del noroeste europeo en la crisis de los años setenta, y que tras la actual España reaccionará más o menos como aquéllos lo hicieron desde mediados de los setenta.

En un terreno intermedio, cabe pensar finalmente que la magnitud del desempleo creado por la crisis, las probables dificultades de recolocación de un elevado número de inmigrantes que han perdido su puesto de trabajo durante la recesión, y la crítica generalizada al modelo de crecimiento que ha contribuido a la especial gravedad de la crisis en España –un modelo al que la oferta casi ilimitada de mano de obra para ocupar puestos de trabajo de baja cualificación que ha supuesto la inmigración no ha sido ajena– conducirán a cambios en las políticas de inmigración. Las tomas de posición del Consejo Económico y Social y del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en sus respectivos dictámenes al proyecto de reforma de la legislación de extranjería, y más vigorosamente la toma de posición de la secretaria de Estado de Inmigración a la que se ha aludido, apuntan en esa dirección.

---

## BIBLIOGRAFÍA

ARANGO, Joaquín. «Becoming a Country of Immigration at the End of the XXth Century: the Case of Spain». En: KING, Russell; LAZARIDIS, Gabriela; TSARDANIDIS, Charalambos (eds.) *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. Londres: Macmillan Press, 1999. P. 253-276.

AWAD, Ibrahim. *The global economic crisis and migrant workers. Impact and response*. Ginebra: International Labour Office, 2009. CARRERA, Sergio; GUILD Elspeth. «The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?». Centre for European Policy Studies, Policy brief nº 170, septiembre de 2008.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 308, 15 de julio de 1998.

MCCABE, Kristen; LIN, Yi-Ying; TANAKA, Hiroyuki; PLEWA, Piotr. «Pay to Go: Countries Offer Cash to Immigrants Willing to Pack Their Bags». *Migration Information Source*, 16 de noviembre de 2009

OLIVER, Josep. «Inmigración y mercado de trabajo en 2007: el último impulso de la década prodigiosa». En: AJA, Eliseo; ARANGO, Joaquín; OLIVER ALONSO, Josep (eds.) *La inmigración en la encrucijada. Anuario*

*de la Inmigración en España, Edición 2008*. Barcelona: Cidob Edicions, 2008.

OCDE. *International Migration Outlook, 2009 Edition*. París: OECD, 2009.

PAPADEMETRIOU, Demetrios G.; TERRAZAS, Aaron. *Immigrants and the Current economic Crisis: Research Evidence, Policy Changes, and Implications*. Washington D.C.: Migration Policy Institute, 2009.