Inmigración: la perspectiva política

Posted on 1 de octubre de 2007 by Rickard Sandell

Existen dos formas de resumir la gestión del fenómeno inmigratorio en España durante los últimos siete años: 1) las autoridades españolas han sido incapaces de hacer frente al problema de la inmigración irregular de forma eficaz desde la aprobación en 1999 de la ley sobre los derechos de los extranjeros hasta el presente; 2) existe un consenso implícito de los sucesivos gobiernos, tanto de derecha como de izquierda, en el sentido de que la inmigración irregular es *la* solución a la necesidad de suministrar mano de obra extranjera en España. A continuación analizaremos cuál de estas dos realidades contrapuestas es o ha sido la predominante en los últimos siete años.

Para intentar ilustrar lo amplia que puede haber sido la inmigración irregular en España en 2005 examinaremos los siguientes datos oficiales (2005 es el último año para el que contamos con datos oficiales disponibles al público). Primero, el incremento neto del número de permisos de residencia expedidos en 2005 fue de 760.000. De este incremento neto, 560.000 se deben a la campaña de regularización extraordinaria llevada a cabo en 2005. Esto deja un incremento neto de aproximadamente 200.000 permisos de residencia en 2005 que no se deben a la regularización extraordinaria. En segundo lugar, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha indicado que el incremento neto de extranjeros en el padrón municipal fue de 647.000 en 2005.

En principio, ninguna de las 560.000 personas incluidas en la regularización extraordinaria podrían haberse empadronado por primera vez en 2005, por la simple razón de que, de no haber estado empadronados en España antes de 2005, no habrían sido admitidas en la campaña. Es decir, cabe suponer que el incremento neto del número de inmigrantes sin permiso de residencia en 2005 fue de alrededor de 447.000 personas (es decir, 647.000 menos 200.000). De ellos, probablemente en torno al 30% (o 140.000) son ciudadanos de la Unión Europea y no están obligados a solicitar un permiso de residencia. Esto sugiere que la inmigración irregular a lo largo de 2005 en España podría haber alcanzado un total de unas 300.000 personas. Puesto que el incremento neto del padrón es la suma de la entrada de inmigrantes menos las salidas, con toda probabilidad estamos subestimando el verdadero tamaño de la inmigración irregular en España. Según las mismas fuentes, el *stock* de inmigrantes irregulares era de aproximadamente 765.000 el 1 de enero de 2006.

Recibir por lo menos 300.000 inmigrantes irregulares implica que, muy probablemente, España sigue acogiendo más inmigración irregular que regular, a pesar del objetivo de

conseguir lo contrario perseguido por el ministerio responsable de esta cuestión. En conjunto, éstos constituyen fuertes indicios de que la gestión de la inmigración sigue siendo insuficiente, y que las políticas en la materia son en parte incontroladas e incapaces de combatir eficazmente el problema de inmigración irregular al que se enfrenta el país.

Al calificarlas de «incontroladas» no estoy sugiriendo que las prácticas españolas en materia de inmigración *regular* no funcionen en absoluto. Claramente no es así. España recibe cada vez más nuevos inmigrantes de forma regular (más de 200.000 al año). Además, a medida que vayan asentándose los inmigrantes en España veremos cómo aumentan las solicitudes de reunificación familiar, lo cual se traduce en nueva inmigración *regular* en las estadísticas oficiales. También es evidente que España está adquiriendo mayor flexibilidad y/o habilidad en la contratación de extranjeros en sus países de origen. La contratación en origen es y ha sido desde el año 2000 el principal mecanismo mediante el cual España pretende canalizar su inmigración regular. Sería extraño si no se hubiera avanzado en la gestión de este mecanismo tras siete años de experiencia. Lo que me hace calificar la situación como «incontrolada» es que, a pesar de que nuestros políticos renuncian explícitamente a la inmigración irregular, y a pesar de los esfuerzos realizados para reducir la inmigración irregular en los últimos tres años, estamos todavía lejos de una situación en la que pueda decirse que la inmigración regular es la norma en España, tal y como afirman los responsables de la cuestión.

El hecho de que sigamos teniendo un problema de inmigración irregular tampoco quiere decir que la regularización extraordinaria de 2005 haya sido un fracaso; al contrario, todo indica que ha tenido mucho éxito. Logró reducir a la mitad el número de inmigrantes irregulares en España, lo cual es una mejora muy significativa. Es más, con la ampliación de la Unión Europea –incluyendo a Bulgaria y Rumania como nuevos miembros y la regularización especial de inmigrantes «irregulares» de estos dos países–, el número de inmigrantes irregulares en España es el más bajo en muchos años.

Pero, por mucho que se empeñen nuestros políticos, el gran problema no es la inmigración irregular ya presente en el país, que ha sido el objeto principal de la campaña de regularización extraordinaria, y que suele ser el objeto de críticas por parte de la oposición. No, el gran problema es y siempre ha sido cómo evitar que se produzca más inmigración irregular en el futuro. No reconocer esta realidad supone mantener una inmigración irregular elevada y, por supuesto, correr el riesgo de tener que volver a recurrir a regularizaciones extraordinarias cada vez que el tamaño del *stock* de inmigrantes irregulares empieza a incomodar al electorado y, por tanto, a nuestros políticos.

Es decir, al tratar de gestionar los problemas relacionados con el fenómeno inmigratorio en

España, es necesario comenzar por preguntar por qué España ha experimentado un incremento neto del orden de 650.000 extranjeros a lo largo de 2005 y un incremento parecido en cada uno de los cinco años anteriores, cuando la legislación y las prácticas tienen como mucho la capacidad de generar inmigración regular en torno a unas 200.000-250.000 personas al año. Tampoco existe ningún compromiso político que justifique o respalde una inmigración de este tamaño.

Existen al menos tres circunstancias interrelacionadas que pueden ser parte de una explicación de por qué España, desde más o menos el año 2000, se ha convertido en uno de los principales receptores de inmigración irregular en Europa y en el mundo. El primer factor tiene que ver con la legislación española en materia de inmigración. Tras alcanzarse un amplio consenso de todos los partidos políticos, en 1999 el Congreso español aprobó la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Desde entonces, la ley se ha modificado en diversas ocasiones, pero son mayoritariamente cambios cosméticos y, por tanto, el marco legal de inmigración sigue siendo el mismo que cuando se aprobó la Ley 4/2000 por votación en 1999. El hecho de que estemos hablando de una ley que se aprobó con un amplio consenso político resulta importante, porque sugiere que existe una responsabilidad compartida de todas las fuerzas políticas a la hora de evaluar la eficacia de las políticas en materia de inmigración en este país.

Uno de los principales cambios introducidos en la nueva legislación en 1999 fue el mecanismo conocido como «arraigo», que reconoce la posibilidad para los inmigrantes irregulares de pasar a ser inmigrantes regulares tras una estancia irregular prolongada (normalmente tres años) en España. Irónicamente, el mecanismo fue diseñado con el objeto de evitar regularizaciones extraordinarias en el futuro. Dependiendo de las circunstancias (por ejemplo, en el caso de arraigo social se pide que el inmigrante tenga una oferta de trabajo tras una estancia irregular de por lo menos tres años), este mecanismo da derecho a un inmigrante irregular a solicitar un permiso de residencia temporal prorrogable. Los pocos datos que existen sobre este mecanismo indican que es muy poderoso. Por ejemplo, en 2003, su primer año de pleno funcionamiento, se produjeron alrededor de 350.000 solicitudes y unas 240.000 resoluciones positivas del proceso de arraigo. Desde entonces, no podemos valorar la importancia del mecanismo por la simple razón de que ha habido una regularización extraordinaria de por medio. Pero como la regularización extraordinaria fue ejecutada con más o menos la misma metodología con que se concede el arraigo, y dado que se aprobaron 560.000 solicitudes en la campaña, cabe esperar que, en caso de no haberse producido la campaña, el número de solicitantes de arraigo para 2004 y 2005 hubiera sido parecido al de 2003.

No hace falta decir que cualquier mecanismo que reconozca expresamente la posibilidad de adquirir la condición de inmigrante regular por el mero hecho de haber permanecido un tiempo en el país por medios irregulares estará reconociendo –y dando legitimidad– a la inmigración irregular como alternativa a la inmigración regular y que, en consecuencia, la fomentará. Además de reconocer expresamente la posibilidad de que un inmigrante irregular pueda adquirir el estatus de inmigrante regular, la legislación española proporciona derechos explícitos e incondicionales en materia de sanidad y educación a un inmigrante que se encuentre en España de forma irregular/ilegal. Con esto no estamos cuestionando si deben concederse a los inmigrantes irregulares derechos de este tipo; el problema es la forma en que se les conceden. Típicamente, en otros países de la Unión Europea un inmigrante irregular recibe derechos básicos parecidos, pero quien presta los servicios suele estar obligado a notificar a las autoridades responsables de que se ha prestado un servicio a un inmigrante sin permiso de residencia en vigor. Además, la prestación continuada de servicios públicos como sanidad y educación muchas veces sólo se concede a los inmigrantes irregulares que estén pendientes de una decisión sobre una solicitud de permiso de residencia. Algunos países incluso han restringido el acceso a la educación secundaria a inmigrantes que no pueden demostrar que tienen un permiso de residencia. Aunque no es probable que la concesión de derechos de este tipo suponga un incentivo directo para inmigrar a España, la concesión incondicional y repetitiva de los mismos hace difusas las diferencias entre la inmigración regular y la inmigración irregular y, en consecuencia, puede contribuir a aumentar el atractivo de la vía irregular frente a la regularidad que supone el sistema de arraigo español que hemos destacado arriba.

En segundo lugar, 1) es muy probable que las prácticas actuales para generar inmigración regular sean incapaces de calcular de forma adecuada la demanda nacional de mano de obra extranjera; y 2) las autoridades responsables del mercado de trabajo de este país han mantenido una actitud manifiestamente relajada con respecto a la contratación ilegal, tanto de trabajadores extranjeros como autóctonos. Este último punto, en particular, supone un incentivo decisivo para la inmigración irregular, puesto que contribuye a que resulte viable y razonablemente atractiva desde el punto de vista del inmigrante. O, mejor dicho, la frecuente contratación ilegal posibilita la supervivencia en España de forma irregular durante un plazo de tiempo lo suficientemente largo como para que sea posible, por ejemplo, reclamar el arraigo.

Por otro lado, no debería subestimarse la importancia del primer punto. La incapacidad de calcular la demanda nacional de mano de obra extranjera y suministrar un número de inmigrantes regulares que corresponda a esta demanda podría tener el efecto no deseado de aumentar la demanda de inmigrantes irregulares porque muchos empresarios se ven

forzados a contratar inmigrantes irregulares para solventar la carencia de mano de obra extranjera regular a corto plazo. ¿Cómo podemos tener prueba de ello? Por extraño que parezca, dado que el procedimiento de la campaña de regularización llevada a cabo en 2005 exigía al empresario, y no al inmigrante, solicitar la regularización, la campaña puso de manifiesto hasta qué punto las políticas de inmigración en España han sido incapaces de satisfacer la demanda nacional de mano de obra extranjera regularizada. Es decir, la metodología de la campaña de 2005 sugiere que cuantas más solicitudes de regularización hay, mayor ha sido la incapacidad de los mecanismos actuales de inmigración regular de satisfacer la demanda nacional de mano de obra extranjera. La consecuencia de una actitud demasiado relajada con respecto a la contratación ilegal y la aparente incapacidad para suministrar inmigración regular a la altura de la demanda nacional indican que España dispone de un atractivo mercado sumergido desde el punto de vista de la supervivencia de los potenciales inmigrantes irregulares.

En tercer y último lugar, aunque las dos circunstancias anteriores son condiciones *sine qua non* para que la inmigración irregular sea una alternativa razonablemente atractiva, no son suficientes para explicar la magnitud casi extrema del fenómeno de la inmigración irregular en España durante los últimos siete años. La inmigración irregular a gran escala sólo resulta posible si existen oportunidades de entrada masiva para los inmigrantes que estén dispuestos a probar suerte como inmigrantes irregulares. Es decir, para poder explicar por qué España recibe tantos inmigrantes irregulares es necesario entender qué mecanismos posibilitan la inmigraciónirregular a gran escala.

La lista de países cuyas poblaciones están dispuestas a emigrar a países como España es muy larga. Sin embargo, mientras los inmigrantes tengan acceso restringido al país al que les gustaría emigrar, sus posibilidades de hacerlo de forma regular o irregular son prácticamente mínimas. El filtro más común, y quizá también el más eficaz, para impedir la inmigración masiva son las regulaciones de visado. Podría llegar a decirse incluso que, en ausencia de fronteras terrestres, la migración irregular a gran escala sólo resulta posible desde países incluidos en un programa de exención de visado. España forma parte de un programa común de exención de visado con el resto de los Estados miembros de la Unión Europea. En la lista de países cuyos ciudadanos pueden viajar libremente a España y a otros países de la Unión Europea con un visado de turista figuran una serie de naciones que hacen de la inmigración irregular algo más que una mera posibilidad teórica.

En principio, una persona procedente de uno de los países incluidos en el programa de exención de visado tiene el derecho de entrar en calidad de turista, siempre que cumpla las exigencias de dicho programa, y a pesar de que su intención pueda ser la de quedarse más de los noventa días que otorga el programa. Un inmigrante que accede al país de esta forma

no debe ser confundido con un inmigrante ilegal. La inmigración ilegal supone un problema que en 2006 recibió una enorme atención por parte de los medios de comunicación de todo el mundo, que nos transmitieron imágenes de los aproximadamente 25.000 subsaharianos que llegaban a las islas Canarias. A diferencia de las personas procedentes de países exentos de visado, los subsaharianos que llegaron a las islas Canarias intentaron entrar en territorio español sin visado, es decir, intentaron entrar en España de forma ilegal.

En enero de 2006, el 67% de los inmigrantes irregulares en España proceden de países que gozan de exención de visado con la Unión Europea y España. Si también incluimos a Colombia y Ecuador, que hace poco fueron excluidos del programa de exención de visado, el 77% de los inmigrantes irregulares en España proceden de países cuyos ciudadanos no necesitan visado, o hasta hace poco no lo necesitaban, para entrar en España. Podemos concluir que existe una tendencia inconfundible de abuso de la libertad de movimiento que disfrutan o han disfrutado los ciudadanos procedentes de los países incluidos en el programa de exención de visado al que pertenece España.

No cabe duda de que los abusos generalizados del derecho de libre movimiento de la política de visado común de la Unión Europea ha constituido un ingrediente necesario para uno de los mayores movimientos inmigratorios irregulares de todo el mundo. Aun así, como las personas procedentes de países que pertenecen a este programa pueden viajar libremente a cualquier país de la Unión Europea que haya ratificado la política común de visados, cabe preguntarse por qué España parece ser el único país que está recibiendo inmigración irregular a gran escala desde esos países.

Además de que existe una relación especial entre los países sudamericanos exentos de visado y España, lo que sin duda es una parte importante de la explicación, casualmente, la gran llegada de inmigrantes irregulares en España coincide con el período en el cual ha estado operativo el marco jurídico actual con respecto a la inmigración, que, como acabamos de ver, se caracteriza por: 1) reconocer que los inmigrantes irregulares pueden adquirir el estatus de inmigrantes regulares bien mediante los mecanismos de regularización (arraigo), bien mediante las campañas de regularización extraordinaria que suelen ser habituales; 2) conceder a los inmigrantes irregulares derechos similares a los concedidos a los inmigrantes regulares; y 3) ser relativamente fácil –y no entrañar demasiado riesgo– encontrar empleo y trabajar una vez que el inmigrante irregular se encuentra en España. A diferencia de España, muchos de los países de la Unión Europea son mucho menos permisivos con la posibilidad de convertir inmigrantes irregulares en regulares y muchos están esforzándose en desincentivar la contratación ilegal. Es decir, no es de extrañar que los potenciales inmigrantes en países exentos de visado sean conscientes de las debilidades/ventajas del sistema inmigratorio español. Es muy posible que estemos ante un «efecto llamada general» cuyo mensaje es que

la política inmigratoria en España es la más liberal –en todos sus aspectos– de cualquier país europeo, convirtiendo así a España en un destino preferencial. Esto no quiere decir que los demás países europeos no reciban inmigrantes irregulares, o que en ellos no se produzcan contrataciones ilegales. Todos los países europeos se enfrentan a este problema, pero ninguno en la misma medida que España.

En la actualidad resulta relativamente fácil identificar cuál debería ser el programa en términos de futuras políticas de inmigración. El primer paso debería consistir en hacer más difíciles y mucho menos atractivas la inmigración irregular y la contratación ilegal de inmigrantes irregulares y, al mismo tiempo, más fácil y accesible para los potenciales inmigrantes la inmigración regular. Hay indicios de que las autoridades españolas están considerando seriamente la posibilidad de aplicar medidas que van en esta línea. El nuevo reglamento de la ley de derechos de los extranjeros, y sobre todo el discurso político que acompañó su lanzamiento, apuntan a un endurecimiento con respecto a la inmigración irregular y un esfuerzo de canalizar la inmigración por vías regulares. La exclusión de Colombia y Ecuador del programa de visado y –a partir de abril de 2007– también de Bolivia, confirma que el gobierno actual está por la labor de combatir la inmigración irregular en una forma más contundente que antes. Aun así, como hemos señalado más arriba, el problema de la nueva inmigración irregular persiste, y parece que, a pesar de una dosis de buena voluntad, no se ha producido un cambio en el paradigma de la gestión del fenómeno inmigratorio irregular.

Para lograr un cambio de paradigma tenemos que estar dispuestos a actuar con mayor rapidez y contundencia ante los países incluidos en el programa de exención de visado cuando sus ciudadanos empiecen a abusar de los derechos otorgados por dicho programa. Cualquier país cuyos ciudadanos abusen de los derechos de libre movimiento deberá ser eliminado del programa al empezar a producirse los abusos y no, como ahora, cuando los abusos son ya un hecho. La exclusión de Colombia, Ecuador y Bolivia se ha producido años después de que los abusos empezaran a ser evidentes. Tampoco hay que olvidar que no son los únicos países que actualmente están abusando de los derechos de libre movimiento hacia la Península.

Excluir un país que abusa de los derechos de libre movimiento nunca hará que la inmigración irregular desaparezca del todo, pero sí contribuirán a reducirla al mínimo. Por ejemplo, excluir Ecuador del programa de visado redujo la inmigración irregular desde este país en más del 80% si se compara con los años anteriores a la exclusión. Este ejemplo, igual que en el caso de Colombia, y ahora también con toda seguridad de Bolivia, demuestra con claridad que puede reducirse la inmigración irregular de una forma muy significativa mediante medidas políticas.

También hemos destacado con énfasis que, con los mecanismos legales actuales, resulta muy difícil lograr un cambio de paradigma de las políticas de inmigración en España. Aunque esto tendría fácil solución. Sólo hace falta una reforma sustancial del marco jurídico español en materia de inmigración para aproximar la legislación a la realidad inmigratoria que vive el país. En resumen, el hecho de que probablemente es imposible eliminar la inmigración irregular no es lo mismo que decir que no hay remedios eficaces, e incluso muy eficaces, para combatir el problema.

Y aquí es donde nos encontramos con las contradicciones españolas en materia de inmigración. Hasta ahora, y desde aproximadamente 1999, las autoridades españolas, al no haber realmente intentado poner freno a siete años de continuas entradas masivas de inmigrantes irregulares, han reconocido implícitamente la inmigración irregular como un modo de satisfacer las necesidades de inmigración de España. O, dicho de otra forma, la política de inmigración de España de los últimos siete años consiste en dejar a todo inmigrante irregular que consiga entrar y sobrevivir de forma irregular en España durante un período de aproximadamente tres años antes de pasar a ser un inmigrante regular de larga duración. Por extraño que parezca, esto no ha sido tan malo desde un punto de vista económico, puesto que ha sido el mercado el que ha decidido el nivel de inmigración sin apenas intervención por parte del Estado. Es decir, la economía española muy probablemente se habría desarrollado a menor ritmo si no hubiera podido disfrutar del elevado nivel de inmigración irregular posibilitado por una gestión *laissez-faire* por parte de las autoridades españolas del fenómeno inmigratorio irregular. Por otro lado, esto seguramente ha incentivado a los sucesivos gobiernos del nuevo milenio a permanecer relativamente pasivos con respecto a la inmigración irregular.

El problema con esta «no política» de inmigración es que la capacidad de absorción de la inmigración por parte de la economía española probablemente es mayor que la capacidad de absorción de la inmigración de la sociedad civil española. Lo cual significa que, al ser la economía la que determina el tamaño de la inmigración, España ha recibido más inmigración de la que la sociedad civil ha estado dispuesta a recibir si alguien se hubiera molestado en preguntar al pueblo español qué es lo que quiere con respecto a la inmigración. Además, la «no política» inmigratoria que han ejercido los sucesivos gobiernos desde 1999 delega de forma exclusiva la decisión de quién puede inmigrar a los potenciales inmigrantes. Esto es algo que sugiere descontrol e incomoda a todos aquellos que luego tienen que convivir con los nuevos ciudadanos.

Pero nada dura eternamente. Pasar de ser un país con prácticamente ningún extranjero a ser un país con cerca del 10% de población de origen extranjero en menos de un decenio está pasando factura, y son ya muchos los españoles que desearían que se redujera la

inmigración en el futuro. Por lo tanto, podemos esperar que también los políticos intenten complacer este deseo. Al tratar de satisfacer el creciente rechazo a la inmigración por parte de la opinión pública es fácil pasar de un extremo a otro. Es decir, posiblemente podríamos pasar de repente de una situación de mucha inmigración a una de muy poca inmigración.

Pero lo mejor es lo enemigo de lo bueno. Nada podría ser más dañino para España que pasar de un extremo a otro. Para alcanzar el objetivo de reducir la inmigración y convertir la inmigración irregular en regular, los encargados de formular las políticas inmigratorias tienen que reconocer que un drástico recorte del flujo de inmigrantes irregulares supondría una amenaza relativamente seria para la economía española, demasiado mimada a causa del suministro prácticamente ilimitado de mano de obra extranjera del que ha disfrutado durante los últimos siete años. Para reducir de forma eficaz la inmigración irregular hay que idear no sólo modos de desincentivarla, sino también nuevos mecanismos de generación de inmigración regular capaces de compensar el déficit en el suministro de mano de obra extranjera que se produciría al cortar las corrientes irregulares del fenómeno. Si no se compensa este déficit, la economía española podría tener que operar por debajo de sus posibilidades, y la principal consecuencia sería una reducción del crecimiento económico. También tenemos que ser conscientes de que la inmigración tiene grandes consecuencias sociales y demográficas que pueden influir de forma positiva o negativa en el bienestar del país. Por ejemplo, si España siguiera recibiendo inmigración al ritmo actual (650.000-600.000 inmigrantes al año), su población podría fácilmente llegar a superar los 65 millones de personas en 2050, mientras que con una inmigración de 250.000 al año la población superaría los 53 millones. ¿Están los españoles preparados para asumir todos los cambios que pueden ser asociados con una inmigración de estas magnitudes?

Ha llegado la hora de verdad. La «no política» caracterizada por una gestión del fenómeno dictada por la inmigración irregular, en vez de dictar las políticas relativas al fenómeno inmigratorio, incluyendo en ello la inmigración irregular, ha de ser sustituida por una política que involucre a toda la sociedad española y cuente con su apoyo. Y, quizá más importante, al diseñar estas políticas ya no es posible escapar de las preguntas difíciles y muy incómodas desde el punto de vista de nuestros políticos, como por ejemplo: ¿qué queremos conseguir con la inmigración a España? ¿Para qué queremos inmigración? ¿Cuánta inmigración queremos? Y, finalmente, ¿cuáles son, o cuáles deberían ser, los objetivos de las políticas de inmigración de España? Tan solo después de haber buscado las respuestas a estas preguntas será posible empezar a elaborar unas políticas que puedan lograr realmente un tipo y un tamaño de inmigración que se ajuste a los deseos y las capacidades de absorción de la nueva inmigración por parte de la sociedad española.