REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

62



Julio - Diciembre 2015

REAL EMBAJADA DE NORUEGA

REVISTA

IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2015 IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481
Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074
1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Corrección de estilo: Marisol Molestina.

Portada, diagramación y artes finales: Marialyna Villafranca

Impresión litográfica: Versalles S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US $40,00. El precio del número suelto es de US$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Políticas públicas orientadas hacia la igualdad de derechos. La llave para preservar la paz social en los nuevos países receptores de flujos migratorios laborales

*Laura García Juan**

Introducción

Los flujos migratorios han demostrado, en general, un desarrollo paralelo a la evolución de las sociedades a lo largo de la historia. La movilidad de las personas ha estado siempre motivada por causas muy diversas, que han ido variando según las sucesivas épocas y acontecimientos, siendo hoy en día una de las más importantes la determinada por necesidades laborales.

Los frecuentemente llamados "migrantes económicos" son, según los teóricos neoclásicos de la economía de principios del siglo XX, el resultado positivo del cálculo racional del costo-beneficio del desplazamiento de un lugar, entendiendo que estos flujos migratorios tienden a movilizarse desde aquellos países donde abunda la mano de obra y los salarios son bajos hacia países donde la mano de obra escasea y los salarios tienden a ser más altos[1].

* Doctora en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia (España). Profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad Pontificia Bolivariana (Colombia).

1 Arango Vila-Belda, Joaquín, "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra", *Migración y Desarrollo*, No. 1, 2003, págs. 1-30.

La Organización Internacional de las Migraciones (OIM) ha definido la migración como el

> Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado, o dentro del mismo, que abarca todo movimiento de personas, sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas. Esta incluye la migración de refugiados, de personas desplazadas, de personas desarraigadas y de migrantes económicos[2].

Sin embargo, en este artículo me referiré exclusivamente a la migración con fines laborales de un país a otro (trasnacional), cuya definición, también según la OIM, es el

> Movimiento de personas desde el Estado de origen a otro de destino con un fin laboral. La migración laboral está, por lo general, regulada en la legislación sobre migraciones de los estados. Algunos países asumen un papel activo al regular la migración laboral externa y buscar oportunidades de trabajo para sus nacionales en el exterior[3].

---

2 OIM, *Glosario sobre Migración*, *Derecho Internacional sobre Migración*, No. 7, 2006.

3 Es importante diferenciar al inmigrante internacional del inmigrante interno y, a su vez, del desplazado, del refugiado y del solicitante de asilo. La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) hizo un llamamiento recientemente a la imperiosa necesidad de que los medios de comunicación hagan este distingo en sus mensajes, pues resulta de suma importancia tanto para las poblaciones afectadas como para los gobiernos de los países por los que estas poblaciones se desplazan. A diferencia de los refugiados, que no pueden volver a su país, los migrantes siguen recibiendo la protección de su gobierno aun estando bajo la soberanía de otro Estado. La distinción es fundamental en el sentido de que debe tratarse a los migrantes de conformidad con el ordenamiento jurídico interno y los procedimientos en materia de inmigración. Sin embargo, en el caso de los refugiados resultan aplicables las normas sobre asilo y protección de refugiados definidas tanto en las legislaciones nacionales como en el Derecho Internacional.

La migración y las actividades de gestión de los flujos migratorios laborales trasnacionales se encuentran estrechamente relacionadas con los cambios sociales, económicos y políticos que ocurren constantemente en los países y continentes. Surge como respuesta a los acontecimientos cambiantes originados por la competencia global por los recursos cualificados, habiéndose convertido en uno de los fenómenos más destacados de la migración internacional. Se trata del desplazamiento de las personas hacia países diferentes del que se encuentran con el fin de trabajar allí durante un tiempo, vinculándose a un mercado laboral distinto al de su lugar de origen. Este tipo de movilizaciones obedece a diferentes motivos, siendo los más comunes las diferencias salariales, el desempleo, las necesidades de las organizaciones contratantes, los conflictos violentos, la vulnerabilidad en el país de origen, etc.[4].

1. Breve apunte sobre las tendencias mundiales en la actualidad

El proceso de convergencia económica entre los países en desarrollo y las economías avanzadas cobró un considerable impulso entre 1980 y 2011. Durante las pasadas tres décadas, la renta por habitante en los países en desarrollo aumentó una media del 3.3 por ciento anual, resultando una cifra muy superior al aumento medio registrado en los países desarrollados, que fue del 1.8 por ciento. La aceleración de esta confluencia se hizo más patente desde el inicio de la crisis mundial entre los años 2007 y

Confundir refugiados y migrantes puede tener serias consecuencias en la vida y la seguridad de los primeros, ya que mezclar ambos términos desvía la atención de las salvaguardas legales específicas que los refugiados requieren.

4 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2014*. OIT, 27 de mayo de 2014.

2008, apreciándose, no obstante, significativas diferencias entre los países. Pero lo que resulta innegable es que en los últimos tiempos se ha registrado un crecimiento económico revelador en la mayoría de los países de ingresos medios-bajos, y también en muchos de los países menos avanzados, siendo los Estados que invierten en empleo de calidad los que más están progresando[5].

El enorme esfuerzo que han hecho estos países para mejorar la calidad del empleo explica, en buena medida, los diferentes modelos de crecimiento que se observan hoy en día. Y así, en aquellos que han invertido más en empleos de calidad desde principios de este siglo, el crecimiento de la renta media anual por habitante o nivel de vida ha mejorado más rápidamente. Igualmente, los países que lograron reducir los efectos del empleo temporal, precario y vulnerable a principios del decenio registraron un notable crecimiento económico después de 2007. En estos países, la mayoría de ellos de la región de América Latina, el crecimiento por habitante fue de casi un 3 por ciento anual entre 2007 y 2012, prácticamente un punto porcentual por encima de los países que menos éxito tuvieron en reducir los mencionados efectos[6].

Pero las cifras positivas no pueden hacernos obviar el hecho constatable de que la disparidad entre los empleos de calidad sigue siendo significativa. A pesar de estas tendencias casi generalizadas al alza, los problemas sociales y laborales siguen siendo agudos en la mayor parte de los países emergentes y en desarrollo. Más del 50 por ciento de las y los trabajadores de los países en desarrollo (aproximadamente 1.500 millones

5 Organización de los Estados Americanos (OEA), *Migración internacional en las Américas, primer informe del sistema continuo de reportes sobre migración internacional en las Américas*. OEA-SICREMI, Washington, DC, 2011.

6 Solimano, Andrés, *Migraciones internacionales en América Latina*. Fondo de Cultura Económico, Santiago, 2008, pág. 32.

de personas) se encuentra todavía en una situación laboral vulnerable, lo que significa que tienen menos posibilidades que las y los trabajadores asalariados de acceder a modalidades contractuales formales, de entrar en sistemas de protección social (pensiones y salud) o de tener ingresos regulares. Se trata de trabajadores que tenderían a encontrarse atrapados en un círculo vicioso de ocupaciones de escasa productividad, bajas remuneraciones y capacidad limitada para invertir en la salud y la educación de sus familias, lo que perjudica a su vez el desarrollo general y las perspectivas de crecimiento, no sólo de ellos mismos sino de las generaciones futuras. Por ejemplo, en Asia Meridional y África Subsahariana, de cada cuatro trabajadores más de tres se encontrarían en modalidades de empleo vulnerable, estando las mujeres especialmente afectadas por esta situación[7].

Todo ello ha provocado que la dirección de los flujos migratorios laborales se haya invertido radicalmente en casi todos los países en los que las condiciones laborales y salariales se han visto considerablemente mejoradas, dándose la paradoja, por primera vez en su historia, de que actualmente son muchas más las personas extranjeras que llegan a sus fronteras que los autóctonos que salen en busca de una vida mejor. Es lo que está ocurriendo hoy en muchos países de Latinoamérica, pese a que el fenómeno no ha alcanzado la visibilidad y repercusión mediática necesaria como para que la cuestión de la inmigración se convierta en un tema principal de las agendas políticas y económicas de los gobiernos respectivos.

7 OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2015.*

2. El caso español como paradigma

Entendiendo que el contexto español es muy diferente a los escenarios, las idiosincrasias y los procesos de Latinoamérica, considero oportuno relatar aquí lo que le ocurrió a la sociedad española desde finales de los años 90 hasta el 2008. España se convirtió en uno de los países que, a nivel mundial, experimentó el más rápido y profundo cambio social en menos tiempo, y ello por la llegada masiva e inesperada de flujos migratorios trasnacionales de carácter laboral.

En 1998 el número de extranjeros registrados en España era del 1.6 por ciento de la población total, lo que suponía en cifras absolutas 637.085 extranjeros censados. La inmigración a gran escala había empezado a mediados de la década de los 90 y en el año 2000, España recibía el segundo mayor número de inmigrantes de todo el mundo en términos absolutos (sólo después de Estados Unidos). Según el censo del Instituto Nacional de Estadística español (INE), en 2006 el 9.27 por ciento de la población era de nacionalidad extranjera.

Sólo una década más tarde, en 2008, la cifra se había multiplicado exponencialmente, pues el porcentaje había aumentado en casi diez puntos, llegando al 11.3 por ciento de extranjeros sobre el total de habitantes, esto es, 5.220.600 personas con una nacionalidad diferente a la española residiendo dentro de sus límites territoriales[8].

8 Estas cifras son exactas, pues en España existe un mecanismo denominado el Padrón Municipal que mantiene completamente actualizado el censo poblacional. El Padrón Municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de cada municipio. Su formación, mantenimiento, revisión y custodia corresponde a los respectivos ayuntamientos, y de su actualización se obtiene la Revisión del Padrón Municipal con referencia al 1 de enero de cada año. El INE coordina los padrones municipales de los 8.122 municipios de España. Gracias a este mecanismo se obtienen cifras oficiales de población con carácter anual.

La presencia de 5.2 millones de extranjeros en un país de 46 millones de habitantes convirtió a España en el décimo país del mundo con mayor número de personas no nacionales en el interior de sus fronteras en proporción a su población, llegando a ser durante los primeros años del siglo XXI, uno de los territorios con mayores tasas de inmigración a nivel mundial. Estas cifras situaban a España en el segundo lugar de la Unión Europea (UE) –después de Alemania– en número de residentes cuya nacionalidad era distinta de la propia del país en el que vivían. En atención a estos datos, los términos con los que habitualmente se describe el desarrollo inicial del fenómeno migratorio en España son "crecimiento exponencial" y "brevedad temporal"[9].

Pero la crisis económica sobrevenida en 2008 tornó el fuerte crecimiento demográfico, fruto principalmente de la inmigración y de los nuevos nacimientos de la población inmigrante (hasta el 20% de los nacimientos), en una emigración que todavía hoy continúa. España es ahora el noveno país con mayor porcentaje de inmigrantes dentro de la UE, por debajo de otros como Luxemburgo, Irlanda, Austria o Alemania. Por otro lado, ocupa el décimo puesto mundial entre los países con mayor población extranjera, después de Estados Unidos, Rusia, Alemania, Francia, Canadá o el Reino Unido. La mayoría de los inmigrantes que llegaron a España en aquellos años provenía de Latinoamérica (el 36.21%), Europa Occidental (21.06%), Europa del Este (17.75%) y el Magreb (14.76%)[10]. En estos cálculos no están presentes los datos correspondientes a otros tipos de desplazamientos trasnacionales de personas, pues en el período al que me referiré en este trabajo la cifra de refugiados

9 Zapata-Barrero, Ricard, *et al*., *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Editorial Ariel, Barcelona, 2009, pág. 14.

10 Alba Monteserin, Susana, *et al*., *Crisis económica y nuevo panorama migratorio en España*, Colección Estudios, No. 65. Fundación 1 de Mayo, Madrid, 2013.

y solicitantes de asilo que llegaban a España no era en absoluto significativa.

Según lo visto, el resultado es que en sólo diez años España había dejado de ser la sociedad culturalmente homogénea que más o menos había venido siendo de forma tradicional, para convertirse en un país donde la multiculturalidad se vivía en sus escuelas, en sus barrios y en sus hospitales. La obligación de reflexionar sobre este hecho se hizo patente en las universidades, en los centros de decisión política y en los medios de comunicación. A esto se unió el impacto que tuvo la transformación del papel desempeñado por este país en el sistema mundial de migraciones con relación a su propio sistema productivo y, en particular, sobre el mercado de trabajo, que se vio enormemente modificado.

Aproximadamente la mitad de los nuevos empleos que se crearon entre 1995 y 2005 fueron ocupados por extranjeros, los cuales pasaron de representar el 4% de afiliados a la Seguridad Social en 2001 a más del 10.5% en 2010. En términos generales, la inmigración jugó un papel fundamental en el significativo crecimiento económico español experimentado entre mediados de la década de 1990 y finales de 2008[11].

a. Los efectos más visibles a corto plazo

A diferencia de lo que estaba ocurriendo en España en la etapa a la que me vengo refiriendo, en la mayoría de países de la UE con una tradición migratoria más longeva se puso de manifiesto que el impacto de la inmigración en el mercado de trabajo no había tenido los efectos positivos que podrían esperarse. Por

11 Moreno Fuentes, Francisco J., y María Bruquetas Callejo, *Inmigración y estado de bienestar en España*, Colección Estudios Sociales, No. 31. Obra Social "La Caixa", Barcelona, 2011.

otro lado, tampoco estos efectos habían acabado de encajar con las necesidades reales, ello debido a la ausencia de una política explícita de inmigración laboral adecuada a las necesidades del mercado a nivel comunitario (del conjunto de la UE). Mientras el sur de Europa atraía un flujo intenso de inmigrantes que permitió mantener, e incluso aumentar, la economía sumergida, los países del norte sufrían la llegada de un flujo migratorio no deseado ni requerido, explícitamente de demandantes de asilo y reagrupaciones familiares. Como resultado de este doble proceso, la inserción laboral de las personas extranjeras fue notablemente más fácil en el sur[12].

En España se dieron tres claves para que la llegada de inmigrantes tuviera efectos positivos en el crecimiento de la economía: su estructura de edad (edad media inferior a la de la población española), la tasa de actividad superior a la media y un elevado nivel de ocupación, que se tradujo en una creciente tasa de empleo y de afiliación a la Seguridad Social. Los intensos flujos migratorios provocaron una transformación social y demográfica de tal envergadura que dio lugar a nuevas necesidades sociales derivadas no sólo del incremento de la demanda sino también de su diversificación, lo que supuso importantes implicaciones para las políticas públicas. La situación superaba cada día las actuaciones adoptadas por las administraciones, las cuales se caracterizaron en un principio por su insuficiente previsión, ofreciendo soluciones más bien reactivas, improvisadas y orientadas principalmente a responder a las necesidades más visibles y urgentes[13].

12 Jubany Baucells, Olga, y Berta Güell, *The national policy frame for the integration of newcomers in Spain,* segundo informe del Proyecto PROSINT (Promoting Sustainable Policies for Integration), financiado por el Fondo Europeo de Integración. Universidad de Barcelona, 2011.

13 Arango Vila-Belda, Joaquín, "Inmigración, cambio demográfico y cambio social", *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, No. 815, 2004, págs. 31-44.

La cuestión migratoria se convirtió en uno de los temas que más atención despertaba en la opinión pública. Hasta el año 2000 ni siquiera aparecía en las encuestas de percepción sobre los principales problemas de España, pero en 2006 se había convertido en el primer motivo de preocupación para la ciudadanía, seguido del paro y la vivienda, ocupando durante años los puestos más destacados en la lista, lo que vino a coincidir finalmente con una crisis que modificó completamente el panorama del mercado de trabajo español. La inquietud por la deriva de la difícil situación económica supuso, a nivel social, que las percepciones en contra de la inmigración calaran especialmente entre la población autóctona más vulnerable. En 2007 la inmigración era vista por la población nativa, especialmente por las y los jóvenes, como una de las causas del aumento del desempleo y de la bajada de salarios, debido a la creencia de que las personas inmigrantes trabajaban por menos dinero.

Sin embargo, a partir de 2011, de manera inversamente proporcional al recrudecimiento de la crisis económica y contra casi todos los pronósticos, la percepción de la inmigración como problema se atenuó progresivamente hasta ser uno de los temas menos preocupantes para el conjunto de la sociedad española en 2013, siendo desplazado por otros como la corrupción y el fraude, los problemas de índole económica, la política o la sanidad[14].

b. La necesaria evolución legislativa

Desde la primera Ley de Extranjería española de 1985, pasando por la última modificación, operada en el año 2009, y llegando a la actualidad, podemos distinguir tres etapas. La

14 Cebolla Boado, Héctor, y Gemma Pinyol Jiménez, *Retos de la política de inmigración española ante el cambio de ciclo*, Notes Internacionals, No. 83. CIDOB, Barcelona, 2014.

primera abarca desde mediados de 1985 hasta diciembre de 1999, y se caracterizó por la supervivencia –sin modificaciones– de una sola Ley Orgánica de Extranjería, vigente hasta enero del 2000. La segunda etapa comenzó con la derogación de esta Ley y la aprobación de la siguiente (vigente hasta el momento presente), y comprende hasta la reforma del año 2009. España se encuentra actualmente inmersa en la tercera etapa. Se resumen a continuación las principales características de cada uno de estos ciclos.

La Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, de 1985, marca el inicio de la primera etapa[15]. Anteriormente, la jurisprudencia había conseguido amortiguar la normativa preconstitucional, incidiendo en la aplicación de principios como el de legalidad y el de tipicidad, así como la protección frente a la arbitrariedad. Esta norma reunió en un solo texto la multiplicidad de normativa dispersa existente, pues ante el ingreso inminente de España en la Comunidad Económica Europea, se trataba de dar seguridad a los demás Estados miembros de que este país no sería una puerta abierta a la inmigración, teniendo en cuenta que Alemania y Francia habían cerrado esta posibilidad desde la crisis del petróleo a principios de los 70[16].

En este contexto europeo se comprende que aquella Ley se centrara en cuestiones como la entrada, la expulsión y la devolución de extranjeros, estableciendo un régimen sancionatorio sin gradaciones y de enorme discrecionalidad administrativa para las personas inmigrantes que se hallaban en situación irregular.

15 Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

16 Aparicio Wilhelmi, Marco, "La última reforma de la Ley de Extranjería: un análisis crítico a la luz de su falta de eficacia y eficiencia", *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, No. 6, 2004, págs. 31-54.

La Ley también se caracterizó por instaurar un modelo básico en el que se vinculaba estrechamente la inmigración con las necesidades del mercado de trabajo. La regulación reglamentaria de esta norma legal vino a reforzar, si cabe, este escenario de arbitrariedad, resultando un sistema excesivamente rígido, donde la política sancionadora desembocaba generalmente en la expulsión. La posibilidad de la reagrupación familiar ni siquiera estaba contemplada, puesto que se entendía que la inmigración tenía un carácter totalmente transitorio[17].

Pero, como sabemos, la situación económica de España mejoraría notablemente a principios de los 90, lo que unido al afianzamiento de la estabilidad política como consecuencia de la necesidad de converger con Europa, influyó directamente en la necesidad de mano de obra en sectores a los que se asoció la inmigración. Durante esta fase se dieron tres procesos extraordinarios de regularización de extranjeros (1986, 1991 y 1996) y se inició la convocatoria anual de un contingente o cupo de entrada de trabajadores. Sin embargo, la realidad migratoria hacia mediados de los 90 superaba día a día las previsiones de la norma, lo que provocó en febrero de 1996 la derogación del anterior reglamento de 1986, reuniéndose las disposiciones normativas dictadas en los últimos años y concretándose los derechos de las personas extranjeros y algunas cuestiones relacionadas con la integración[18].

En 1996, la inmigración constituía ya un rasgo estructural del país, revelándose la Ley de 1985 totalmente incapaz de dar respuesta al progresivo aumento de los flujos migratorios, así como al entonces incipiente tráfico organizado de personas o a los mecanismos de vigilancia fronteriza, consecuencia de la incorporación española al espacio Schengen en 1991. El continuo

17 Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985.

18 Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985.

crecimiento de extranjeros en situación administrativa irregular originado, en buena parte, por los altos índices de economía sumergida en un contexto de fuerte demanda de mano de obra, unido a una normativa de extranjería que más bien dificultaba la entrada legal, fueron los rasgos que vinieron a constatar algunos de los elementos clave del modelo español y su futuro desarrollo a nivel jurídico-normativo.

La segunda etapa comienza con la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LODYLE), la cual incorporaba en su enunciado una alusión directa a la integración social de las personas extranjeras en España[19]. Pero no será hasta la reforma de 2009 –que es cuando da comienzo el tercer ciclo– cuando se incorpore un precepto que regule específicamente esta cuestión. Esta norma avanzaba en las líneas marcadas por el Programa Europeo de Tampere de 1999, el cual apostaba por una política de integración dirigida a conceder a las y los extranjeros residentes legales, derechos y obligaciones comparables a los de la ciudadanía comunitaria, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural, y al desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia.

En cuanto a la concreción de los derechos de las personas extranjeras, esta norma supuso un importante avance con respecto a la regulación anterior, pues en ella se visualizaba también al extranjero en situación administrativa irregular, reconociéndole derechos como la educación o la asistencia sanitaria, y alejándose de su mera visión como potencial sujeto de expulsión[20].

19 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

20 Solanes Corella, Ángeles, "Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, No. 90, págs. 77-100.

La Ley de 2000 fue modificada en tres ocasiones antes de la importante reforma de 2009, todas bajo un gobierno en el que el partido popular ostentaba la mayoría absoluta, lo que da una idea no sólo de la velocidad con la que cambiaba el panorama migratorio en España, sino también de la incapacidad del ejecutivo para anticipar estos cambios y legislar con una visión más a largo plazo. Durante esta etapa se produjeron otros tres procesos de regularización de extranjeros, que coincidieron con reformas legales o reglamentarias, uno en el 2000, otro en 2001 y el tercero y último en 2005.

El gran salto cualitativo dentro de esta segunda etapa se produce con el cambio de gobierno tras las elecciones generales de 14 de marzo de 2004. Una de las primeras cuestiones que abordó el ejecutivo socialista fue la aprobación de un nuevo reglamento en materia de extranjería que derogó el anterior, de 2001, con las enormes dificultades que ello suponía al tener que limitarse al estrecho marco que proporcionaba la vigente Ley Orgánica. Esta normativa de desarrollo se aprobó con un altísimo grado de concertación entre las diferentes fuerzas políticas, los agentes sociales y las organizaciones no gubernamentales[21].

La tercera de las etapas señaladas comienza con la reforma de la LODYLE operada por la Ley Orgánica 2/2009[22]. La necesidad de la misma vino determinada por la falta de trasposición al ordenamiento español de algunas directivas europeas y por la urgencia de adaptar la ley a la nueva realidad migratoria. Además, había que incorporar a la norma los últimos pronunciamientos del

21 Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

22 Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Tribunal Constitucional. De forma expresa, esta Ley declaraba en su exposición de motivos que sus objetivos serían ordenar los flujos migratorios laborales reforzando el vínculo entre la capacidad de acogida de trabajadores y las necesidades del mercado, aumentar la eficacia de la lucha contra la inmigración irregular, adaptar la normativa al marco competencial introducido por los nuevos Estatutos de Autonomía y fortalecer las políticas de integración de inmigrantes. Actualmente se encuentra vigente la última reforma reglamentaria en materia de extranjería, operada por el gobierno socialista en 2011, y que apenas ha sufrido modificaciones hasta el día de hoy. Ello demuestra, en buena medida, el enorme consenso alcanzado para la redacción de esta normativa y su flexibilidad para adaptarse a los nuevos tiempos y ciclos de las migraciones laborales[23].

c. Un discurso político unitario

En el caso español se logró finalmente, un marco normativo consensuado, coherente, eficaz y lo suficientemente flexible en materia de inmigración y extranjería. Pero otra de las claves que fue definitiva para que en este país se preservara la paz social ante la llegada masiva de flujos migratorios, fue la de unificar el discurso político.

Durante la década que abarca desde 1998 a 2008, se produjeron en España tres procesos electorales generales (2000, 2004 y 2008), quince procesos electorales autonómicos y tres municipales. Las alternancias de gabinetes y los cambios de ideología política a cargo de los diferentes gobiernos centrales, autonómicos y locales fueron múltiples y muy dispares en ese tiempo, pero cabe adelantar que las legítimas diferencias

23 Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

entre opciones políticas no pudieron asociarse nunca a miradas irreconciliables acerca del tratamiento público de la inmigración.

La máxima constancia de ello se experimentó durante el período 2004-2011. Con un gobierno de corte socialista a nivel nacional y gobiernos de todos los colores a nivel autonómico, se puso de manifiesto que existía un amplio margen de coincidencia. Salvando las diferencias lógicas entre estrategias y discursos más o menos opuestos en casi todas las materias, en el tema de la inmigración y su tratamiento se dio prioridad a la creación de un espacio para el acuerdo político y social sobre los ejes que debían presidir el desarrollo de una política pública migratoria, en consonancia con el volumen de personas extranjeras que residían en España. Lo más destacable fue el altísimo nivel de consenso alcanzado entre los diversos actores que participaban en la construcción de las políticas migratorias y la generación, en consecuencia, de un discurso eminentemente proactivo en torno al tema.

De los dos tipos de discurso político hacia los que podría haber derivado el tema de la inmigración como proceso de cambio histórico en España, se optó desde un principio, de manera generalizada e independientemente de la fuerza política gobernante y del ámbito territorial de alcance, por el argumental que se enfocaba en la idea de un futuro multicultural (frente al pasado monocultural), asumiendo la irreversibilidad del proceso y buscando conformarlo como marco para orientar los cambios de la sociedad[24].

Frente a la concepción de la inmigración como fuente de conflicto y preocupada por las alteraciones que podría suponer

24 Zapata-Barrero, Ricard, "La política del discurso sobre la inmigración en España", en: *El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea*, Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, No. 16. Ministerio de Trabajo e Inmigración, España, 2008, págs. 117-160.

el proceso de llegada de inmigrantes en todas las esferas de vida, se optó por la que aspiraba a proporcionar a las personas recursos e instrumentos para gestionar dichos conflictos. Frente a la concepción que podría interpretar este trance como algo negativo o como una amenaza potencial para los intereses de las personas autóctonas, se impuso aquella que lo explicaba como una oportunidad histórica y como un reto que había que afrontar porque formaba parte del proceso de socialización en el que estaba envuelta la sociedad española.

La convergencia del discurso no sólo se percibió entre los diferentes partidos políticos con representación parlamentaria, sino también con el resto de actores intervinientes en la elaboración de las políticas migratorias y en la construcción de la convivencia y la paz social. Estos actores fueron la administración pública, los agentes sociales, las instituciones y asociaciones del sector privado y la sociedad civil organizada. Desde los inicios de la formación del discurso los puntos coincidentes podrían resumirse así:

1. Un sistema de reconocimiento centrado básicamente en la naturaleza del fenómeno –como resultado inevitable–, enmarcado dentro del proceso más amplio de globalización, inabarcable, estructural e incapaz de previsión. Una situación que consolidaba a España como tierra de acogida donde la mayoría de los inmigrantes que venían se querían quedar a vivir.

2. Un acuerdo tácito sobre que se trataba de una política de Estado, lo que implicaba que se compartía la voluntad de que la inmigración no fuera objeto de controversia entre partidos políticos. También un consenso sobre que se estaba ante una política multinivel que requería de actuaciones integrales que implicaban al conjunto de los ámbitos sectoriales (vivienda, salud, educación, servicios sociales, etc.).

3. Una inquietud común acerca de lo reprobable del electoralismo en materia de inmigración, siendo constante el deseo de evitar la "alarma social" y un quiebre entre partidos ante un fenómeno tan sensible.

4. Una percepción compartida en cuanto a que, frente a la distancia que se suele producir entre la realidad del fenómeno y las normas y políticas que se aplican, se debían hacer esfuerzos de conexión entre la normativa y la realidad del momento, a la vez que se buscaban medidas a largo plazo.

5. Una voluntad compartida de entender el marco proporcionado por la UE como contexto para legitimar las innovaciones políticas que se proponían, partiendo del supuesto de que todo lo que venía de la UE era positivo para la gestión del proceso.[25]

Por supuesto que en todo este panorama no faltaron las voces críticas sobre la dimensión utilitarista de la política de inmigración española, las cuales se ocuparon de denunciar las medidas adoptadas, muchas veces de manera improvisada y perentoria, para afrontar los flujos migratorios. Desde múltiples ámbitos se puntualizó y se matizó tanto el discurso político como su plasmación en actuaciones concretas, como no podía ser de otra manera. Pero lo bien cierto es que en las grandes líneas del discurso, en sus aspectos raíces y originales, en sus concepciones elementales, todos se pusieron implícitamente de acuerdo.

25 Moreno Maestro, Susana, "Políticas de integración y derechos culturales. Los planes de inmigración de la Junta de Andalucía", *Alteridades*, vol. 20 (40), 2010, págs. 35-48.

3. La convergencia con las políticas europeas de integración de inmigrantes

Las políticas de inmigración han ocupado un lugar cada vez más destacado tanto en la agenda española como en la europea, desde mediados de los años 90 del siglo pasado, específicamente con la elaboración de una política común europea de inmigración y asilo a partir del Programa de Tampere de 1999. El discurso político que se ha construido en la UE respecto de la dimensión cultural de la integración –la integración cívica– ha introducido un debate legítimo que parecía necesario desde distintos puntos de vista. Durante la etapa comprendida entre los años 1998 y 2008, el tema de la integración de las personas inmigrantes alcanzó cotas muy elevadas de importancia y visibilidad, no sólo en el discurso político sino también en el conjunto de las instituciones y organismos, públicos y privados, y en el movimiento social[26].

Como ya se ha visto, en España las diversas reformas legislativas del período 1996-2006 facilitaron la formación de un discurso político diferenciado entre los partidos con representación parlamentaria – con un importante cambio alrededor del año 2000 enmarcado en un contexto de aceleradas transformaciones demográficas, económicas e institucionales. Pero en ambos procesos (europeo y español), lo esencial es que la inmigración adquirió un protagonismo inusitado y se percibió como uno de los asuntos prioritarios de la agenda política de las instituciones[27].

---

26 Català i Bas, Alexandre H., *et al*., *La integración de la población inmigrante en el marco europeo, estatal y autonómico español*. Iustel, Madrid, 2009, pág. 45.

27 Pérez Solá, Nicolás, et al., "Ciudadanía cívica e integración de la inmigración en la Unión Europea", en: *Inmigración e integración: un reto europeo*. Seminarios y Jornadas, memorando OPEX No. 30/2006, Observatorio de política exterior española de la Fundación Alternativas, Zaragoza, 2006, págs. 33-65.

Por su parte, España fue entre 2004 y 2011 uno de los principales países promotores del desarrollo y buen fin de los instrumentos de integración puestos en marcha por la Comisión Europea. La propuesta española durante este período se dirigió a situar la integración de la inmigración entre las prioridades de la agenda política de la Unión, para lo que no se consideró necesario aguardar a un nuevo marco normativo. Los esfuerzos se concentraron en impulsar ante las instituciones comunitarias, los instrumentos ya diseñados pero necesitados de implementación y aplicación. Estos instrumentos, aportados por la propia Comisión, permitieron avanzar en la creación de una ciudadanía cívica integradora en la que tuvieran cabida los inmigrantes residentes, tanto de corta como de larga duración. Además, su desarrollo e implementación se ha hecho extremadamente urgente como fórmula para la incorporación plena de estas personas a la UE, y como mecanismo y método de adquisición de un sentimiento de pertenencia.

La presidencia española del Consejo de la UE, entre enero y junio de 2010, se produjo en un momento crucial en la vida de la Unión: cuando un nuevo tratado señalaba el camino a seguir para fortalecer a Europa en el mundo, cuando la crisis económica y la crisis climatológica obligaban a replantearse el modelo de crecimiento y de creación de empleo de calidad, y cuando las nuevas instituciones se enfrentaban al desafío de conectar con las y los ciudadanos europeos y ensanchar sus derechos. Entre las prioridades de su programa se encontraba el estatuto de la ciudadanía europea del siglo XXI; en el capítulo dedicado a la política pública de inmigración había un apartado expresamente centrado en la integración de las y los inmigrantes en la sociedad europea[28].

28 Urteaga Olano, Eguzki, "Los modelos de integración europea", *Revista Nómadas*, Mediterranean University Institute, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 26, No. 2, 2010, págs. 17-30.

En este marco se legitimó, en líneas generales, una propuesta política cuyo criterio de referencia era la búsqueda de coordinación y de convergencia con la lógica que seguían los otros Estados miembros. Los valores y principios occidentales, democráticos y liberales formaron también parte del criterio de referencia compartido para legitimar posiciones, apreciándose la idea de que debía exigirse al inmigrante que no tratara de incorporar a la sociedad europea formas de cultura, de religión o de organización social contrarias a los principios de igualdad y de libertad que existen en Europa.

Conclusiones y propuestas

Se advertía más arriba que, efectivamente, no cabe una traslación completa y sin matices de las estrategias que se siguieron en España para conseguir una acomodación pacífica entre la población autóctona, tradicionalmente homogénea, y los miles de personas que llegaban cada día, procedentes de otras culturas y territorios. Sin embargo, y después de la exitosa experiencia vivida en aquel país, no está de más sacar algunas conclusiones y poner sobre la mesa una serie de propuestas que podrían resultar de utilidad en otros lugares que actualmente se encuentran inmersos en procesos similares.

1. Adaptación progresiva de la normativa de extranjería e inmigración con base en los cambios demográficos y las necesidades del mercado laboral, sin olvidar los derechos de todas las personas inmigrantes, independientemente de su estatus jurídico. Esta propuesta debe, necesariamente, ir acompañada de un discurso político esencialmente unánime, enfocado en conseguir la integración y la igualdad de derechos entre la población autóctona y la extranjera. Los intereses esenciales del Estado no pueden vulnerar razones o principios

humanitarios, de manera que los derechos básicos no pueden estar condicionados a una situación administrativa, sino que debe reconocerse que son inherentes a la persona.

La normativa ha de tender a formas garantistas y administrativas alejadas de configuraciones restrictivas y policiales. De un marco legal común con estas características derivan, inevitablemente, razones de Estado y criterios para el diseño de políticas también comunes, que pueden contribuir a la configuración de un discurso político que impregne y cale en las instituciones, en la sociedad y en los medios de comunicación mayoritarios.

2. Visibilización masiva del fenómeno migratorio a todos los niveles (política, universidad, administración pública, medios de comunicación, etc.) y unificación de los enunciados y definiciones en torno al tema, con la obligación de utilizar correctamente el lenguaje desde todas las instancias, organismos, poderes e instituciones. Es imprescindible realizar esfuerzos para lograr en los discursos la erradicación de términos como "legal" e "ilegal" como adjetivo calificativo, y su sustitución por otros como "regular" o "irregular", referidos más bien a la situación jurídico-administrativa en la que puede encontrarse la persona inmigrante. De igual modo es recomendable una progresiva implementación de enunciados como "nuevos residentes" o "nuevos ciudadanos" en detrimento de otros como "extranjeros" o "clandestinos".

3. No utilización de la inmigración económica trasnacional (o la llegada de personas de otros países con fines laborales) como arma arrojadiza en las campañas electorales, ni tampoco durante los mandatos gubernamentales o en el ejercicio de la oposición política. Todo el discurso político debe hacer que la inmigración se perciba en términos de oportunidad para el

país, y no en términos de peligro o inseguridad. En cuanto al tratamiento de la diversidad de culturas, el discurso político ha de enfocar la inmigración como una fuente de riqueza que forma parte de la normalidad creciente y que debe gestionarse política y socialmente, respetando la diferencia cultural dentro del marco de los valores democráticos.

El poder legislativo debe cumplir, desde la política, una función pedagógica que contribuya a limitar las percepciones negativas y a fomentar un cambio de mentalidad basado en la igualdad de derechos, pero respetando la diferencia de las personas, y a su vez fomentar el diálogo con las redes sociales y la democracia participativa.

4. Reforma de los órganos de la administración pública, de manera que a todos los niveles se aborde la inmigración desde una perspectiva de derechos y transformación de los mercados laborales, alejándola de una perspectiva de seguridad ciudadana. Las competencias en materia de permisos y autorizaciones laborales deben trasladarse a los departamentos de trabajo, y las competencias sobre integración de inmigrantes y gestión de la diversidad deben corresponder a las administraciones más cercanas a la población.

5. Coordinación de las políticas públicas entre todos los niveles administrativos (central, departamental y municipal) y una estrecha colaboración y cooperación entre los organismos e instituciones públicas y privadas. En definitiva, es imprescindible fomentar y propiciar el trabajo en red.

6. Elaboración de planes estratégicos y programas de formación en materia migratoria para las y los operadores de la **rama legislativa** (políticos, altos mandatarios de los diferentes ministerios, gobiernos departamentales y gobiernos locales), de la **rama judicial** (jueces y magistrados de todos los niveles

y categorías judiciales) y de la **rama ejecutiva** (personal de la administración pública, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, etc.). Igualmente es necesaria la puesta en marcha de planes y programas integrales sectoriales de formación para trabajadores y otros operadores de la sanidad, la educación, la justicia, las organizaciones no gubernamentales, etc.

7. Transversalización de la cuestión migratoria y todo lo que ella implica (derechos de los migrantes, principio de igualdad y no discriminación, medidas contra el racismo y la xenofobia, beneficios de la interculturalidad, gestión de la diversidad, etc.) en todas las políticas públicas sectoriales (salud, educación, vivienda, servicios sociales, etc.).

8. Participación activa del tercer sector (asociaciones sin ánimo de lucro, ONG, plataformas y movimientos ciudadanos, etc.) y sociedad civil en general en los procesos legislativos y reglamentarios en materia de extranjería. En este punto no puede caerse en conferir un peso excesivo a la opinión pública. La propuesta es evitar considerarla como un argumento de autoridad que justifique posiciones políticas y darle, por el contrario, un tratamiento desde una perspectiva crítica, cuestionando la existencia de las percepciones que profesa en ciertos supuestos y vinculando sus vertientes negativas a situaciones de desinformación.

9. Creación de fondos específicos, instrumentos, mecanismos, herramientas institucionales y planes estratégicos, tanto para ordenar los flujos migratorios como para facilitar la integración de las personas migrantes.

El fenómeno de la inmigración en España vivió su momento de máximo apogeo durante la década aludida, habiéndose reducido progresivamente su intensidad en los últimos años. Actualmente, el conjunto de la UE enfrenta un reto de proporciones similares

pero con la llegada masiva de refugiados y solicitantes de asilo procedentes de diferentes lugares. Se trata de un nuevo desafío que exige la reactivación, la revisión y el mejoramiento del discurso y las políticas europeas y españolas, pero que se enfrenta desde bases sólidamente asentadas sobre los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto no deja de ser una garantía para el buen desarrollo de los acontecimientos presentes y venideros, y para la protección de los derechos de todas las personas afectadas.